РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ НАУК
ВСЕРОССИЙСКИЙ НИИ ЗАЩИТЫ РАСТЕНИЙ

ISSN 2310-0605 (Online)
ISSN 1815-3682 (Print)

ВЕСТНИК
ЗАЩИТЫ РАСТЕНИЙ
Приложения

PLANT PROTECTION NEWS
Supplements

Выпуск 10
Электронная версия

Фитосанитарное законодательство России
Аналитический обзор

Ф.А. КАРЛИК, И.Я. ГРИЧАНОВ

Санкт-Петербург
2013

ВЕСТНИК ЗАЩИТЫ РАСТЕНИЙ
Приложения

Продолжающееся издание, выходит с 2004 г.

Учредитель - Всероссийский НИИ защиты растений РАСХН (ВИЗР)

Россия, 196608, Санкт-Петербург, Пушкин, шоссе Подбельского, 3, ВИЗР
E-mail: Grichanov@mail.ru, vizrspb@mail333.com
vestnik@iczr.ru

УДК 632

Фитосанитарное законодательство России. Аналитический обзор. Карлик Ф.А., Гричанов И.Я. Санкт-Петербург: ВИЗР РАСХН, 2013. 80 с. (Приложения к журналу «Вестник защиты растений», №10).

Phytosanitary legislation of Russia. Analytical survey. Fedor A. Karlik & Igor Ya. Grichanov. St.Petersburg: VIZR RAAS, 2013. 80 p. («Plant Protection News, Supplements», N10).

Проведен аналитический обзор нормативно-правовой базы, действующей в фитосанитарном законодательстве на протяжении последних 25 лет. Показаны основные направления законотворческой работы, главным образом, в сельскохозяйственном производстве (защита растений), где обеспечивается продовольственная безопасность и выполняется основной объем правового регулирования процессов производства, хранения, перевозки, реализации и утилизации растений и растениеводческой продукции. При этом учитывались радикальные изменения, происходившие в социально-экономическом развитии общества: административная реформа, реформа технического регулирования, реформирование агропромышленного комплекса, а также изменения в гражданском, земельном и лесном законодательстве. Приводятся комментарии отдельных нормативных правовых актов, принятых в этот период и оказавших заметное влияние на развитие фитосанитарного законодательства. Обсуждаются проблемы современного правового регулирования в сфере защиты и карантина растений, стоящие перед органами государственной власти. Рассматриваются пути гармонизации с нормами международного фитосанитарного права.

Проведенный анализ может быть использован в работе по дальнейшему совершенствованию правового регулирования в области защиты и карантина растений. Материалы анализа представляют интерес для специалистов Россельхознадзора, Россельхозцентра, Рослесхоза и Рослесозащиты, других сельскохозяйственных и лесных учреждений, организаций, а также − юристов, специализирующихся в области экологического и фитосанитарного законодательства и смежных с ними областях права.

В работе использована информационно-поисковая правовая система «Консультант-Плюс».

Ключевые слова: Россия, фитосанитария, защита растений, карантин растений, законодательство, техническое регулирование

Рецензенты: академик РАН В.А. Павлюшин,
к.с.-х.н. Н.Р. Гончаров.

Работа выполнена в рамках Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2013–2020 годы) (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. №2538-р).

Рекомендовано к печати редакционной коллегией Всероссийского научно-исследовательского института защиты растений РАСХН 9 декабря 2013 г.

ВВЕДЕНИЕ

Защита растений и в сельском, и в лесном хозяйстве всегда была и остается особой сферой деятельности, отличающейся многообразием и сложностью правового регулирования. Однако эта тема обсуждается довольно редко, а тем более, аналитический обзор действующего фитосанитарного законодательства с краткой предысторией его формирования – проводится впервые. Такое положение можно объяснить еще недостаточным вниманием специалистов из юридического сообщества к проблемам защиты растений в целом.[*] Их интересы традиционно связаны с правовыми вопросами охраны окружающей среды от загрязнения пестицидами. Нисколько не уменьшая и не принижая научную и социальную значимость этой важной проблемы, следует отметить, что в защите растений существуют и другие, не менее важные вопросы, требующие своего правового решения на современном уровне. Круг этих вопросов довольно широк и постоянно расширяется, учитывая стремление нашего общества к построению правового государства, а также все возрастающие требования интенсивного сельхозпроизводства к оптимальному фитосанитарному состоянию агроценозов. Именно поэтому I-й Всероссийский съезд по защите растений (4–9 декабря 1995 г., С.-Петербург) в своей резолюции на первое место вынес решение правовых вопросов:

«В условиях современного реформирования АПК функционирование службы защиты растений и ее научное обеспечение необходимо осуществлять на государственном уровне. Съезд считает первоочередной задачей принятие Закона «О защите растений России», Положения «О государственной службе защиты растений Российской Федерации», Положения «О государственном фитосанитарном мониторинге, надзоре и контроле», «Устава по защите растений Российской Федерации». В связи с этим съезд просит руководство МСХиП РФ и РАСХН войти в Правительство с предложением о принятии этих основополагающих для всей защиты растений документов». (Постановление Всероссийского съезда по защите растений, «Защита и карантин растений», 1996, №3).[**]

---

[*] На эту тему выполнена одна юридическая диссертационная работа: «Правовая охрана сельскохозяйственных культур от вредителей, болезней и сорняков» (Ротарь И.А. Автореф. … канд. юр. наук. М. 1989. 22 с).

[**] Далее по тексту – в ссылках на публикации из журнала «Защита и карантин растений» будут указываться: Ф.И.О. автора (ов), в случае редакционной статьи – ее название (иногда сокращенное для краткости изложения), год издания и номер журнала.

По итогам работы съезда было подготовлено обращение к Президенту РФ, где в числе ключевых вопросов, стоящих перед защитой растений называется: «… отсутствие законодательной базы, регламентирующей организацию защиты растений, как одной из важнейших отраслей растениеводства» (Обращение участников Всероссийского съезда по защите растений …, там же).

Указанные в резолюции съезда законодательные документы в своем законченном виде, то есть при выполнении всех юридических процедур, могли бы войти в правовое поле, которое должно обеспечить решение практических и научных задач в области фитосанитарной безопасности в новых экономических условиях.

В 1990-е годы в правовое поле предлагалось включить и Закон «Об интегрированной защите растений». Это направление уже давно и успешно развивается в нашей стране в соответствии с общей концепцией фитосанитарного оздоровления агроценозов и экологизации защиты растений. Принятие такого закона позволило бы за счет целевого государственного финансирования повысить эффективность научных разработок, обеспечить подготовку специалистов, обучение землепользователей, решать на правовой основе другие важные организационные вопросы (Захаренко, 1999, №12).

Создание закона в любой области права определяется общим уровнем действующего законодательства, в том числе и в смежных областях, и необходимостью более эффективного правового регулирования в конкретной сфере деятельности. Поэтому в настоящем аналитическом обзоре рассматриваются отдельные нормативные правовые акты, как влияющие на развитие фитосанитарного законодательства, так и подпадающие под его действие. В качестве источников официальной правовой информации использовались:

− Конституция Российской Федерации (далее − РФ);

− федеральные законы и законы субъектов РФ;

− подзаконные акты в виде указов Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, приказов и распоряжений федеральных органов исполнительной власти;

− международные законодательные акты (конвенции, договоры, соглашения и т.п.);

− нормативно-правовые и технические документы (ГОСТы, СанПиНы, технические регламенты, национальные стандарты, правила, перечни и каталоги).

Учитывая особую роль терминологии в целом, а тем более в изложении информационных материалов, к которым относится и наш аналитический обзор фитосанитарного законодательства (далее − Обзор), рассмотрим некоторые основные понятия, используемые в Обзоре, исходя, в том числе, из представлений о правовом регулировании в этой сфере растениеводства.

Защита растений − в самом широком смысле слова, это система мероприятий, осуществляемых для защиты посевов и посадок в открытом и (или) защищенном грунте, окультуренных угодий, лесной и другой естественной растительности от неблагоприятных факторов окружающей среды, а также способность растений в той или иной мере противостоять воздействию этих факторов. Традиционно сферу з*ащиты растений* ограничивают практической или научной деятельностью, связанной с з*ащитой растений* от вредных организмов, определяя ее как систему мероприятий по борьбе с организмами, наносящими урон посевам и посадкам в открытом и (или) защищенном грунте, окультуренным угодьям, лесной и другой естественной растительности, направленных на предупреждение проникновения, распространения и массового размножения (развития), а также на регулирование или ликвидацию популяций вредных организмов, а также раздел прикладной биологии, разрабатывающий теоретические и методологические основы этих мероприятий.

Защита продукции растительного происхождения тесно связана с защитой растений, иногда с трудом отделяется от последней (в семеноводстве и лесоводстве). В ряде международных и российских документов растения и *продукция растительного происхождения* объединены в один объект правового регулирования.

Карантин растений − в международной практике признается частью *защиты растений и продукции растительного происхождения* и определяется как система официальных мероприятий, устанавливаемая межгосударственными или государственными правовыми актами, или правовой режим, предусматривающий систему официальных мер по охране растений и *продукции растительного происхождения* от карантинных вредных организмов.

Необходимость четкого разделения *защиты растений* как научной дисциплины и как системы практических мер − с одной стороны, и необходимость объединения мероприятий по *защите растений, продукции растительного происхождения* и официальных мероприятий по *карантину растений* в одну сферу правового регулирования − с другой стороны, привели к тому, что в российских и международных документах по-

лучил распространение обобщающий термин *фитосанитария* и производные от него понятия.

Фитосанитария − применение на практике мероприятий, разработанных наукой и направленных на защиту от рисков, возникающих в связи с проникновением, закреплением или распространением вредных для растений и продукции растительного происхождения организмов и на оздоровление окружающей среды.

Наряду с понятием «*защита растений*» (как система практических мер) уже давно употребляется понятие «*фитосанитарная безопасность*»; оно также относится к защите сельскохозяйственных и лесных растений, садово-парковых насаждений, цветов, семян и продукции растительного происхождения, и может быть определено как состояние защищенности территории от рисков, возникающих при проникновении, распространении и массовом размножении (развитии) вредных организмов.

1. Правовое поле защиты растений

1.1. Сельскохозяйственные растения

Чтобы лучше представить современное состояние фитосанитарного законодательства и перспективы его развития, следует обратиться к предыстории, когда правовое регулирование в этой области растениеводства находилось в компетенции Государственной службы защиты растений Минсельхоза Советского Союза (далее − госслужба), а затем (после 1991 г.) − Российской Федерации. Основными руководящими документами в работе госслужбы до недавнего времени были:

− Устав по защите растений в СССР (от 29.07.1981; Защита растений, 1981, №10);

− Положение «Об организации защиты сельскохозяйственных растений в Российской Федерации» (Приказ Минсельхозпрода РФ от 27.08.1999 №620);

− Положение «О Государственной службе защиты растений Министерства сельского хозяйства Российской Федерации» (Постановление Правительства РФ от 09.10.2000 №756).

Положение, как подзаконный акт, имеющий кодификационный (сводный) характер, определяет структуру, функции и компетенцию органов защиты растений на всей территории РФ. Важно отметить, что в этих документах установлен приоритет государственной политики, государственного управления, контроля и надзора в области фитосанитарии. Госслужба, как федеральный орган исполнительной власти и была образована:

«… в целях осуществления государственного контроля и надзора за выполнением нормативных правовых актов и проведением мероприятий по защите растений и сельскохозяйственной продукции от болезней, вредителей и сорняков, безопасным обращением со средствами защиты растений и организацией проведения фитосанитарного мониторинга и научно обоснованных методов выявления и устранения зараженности посевов, почвы, складских помещений и сельскохозяйственной продукции» (Постановление Правительства РФ от 09.10.2000 №756, в ред. от 14.12.2006 №767, п. 1).

Государственный контроль в работе госслужбы представляет собой форму государственной власти, обеспечивающую соблюдение законов, иных нормативных правовых актов в этой сфере деятельности. Государственный надзор – это меры, принимаемые госслужбой к выявлению и устранению любых нарушений законов, иных нормативных правовых актов, исправлению допущенных нарушений и привлечению виновных к ответственности в соответствии с действующим законодательством. Контроль и надзор в области защиты растений в установленном порядке осуществляли до недавнего времени специалисты госслужбы, которые имели полномочия государственных инспекторов по защите растений. При исполнении служебных обязанностей они:

«… являются представителями государственной власти и находятся под защитой государства. Требования этих работников обязательны для выполнения землепользователями» (Постановление Правительства РФ от 09.10.2000 №756, в ред. от 14.12.2006 №767, п. 9).

Несомненно, что Положения способствовали совершенствованию общей организации госслужбы и эффективной работе ее подразделений в условиях реформирования АПК. Но, по юридическому статусу Положения не заменяют закона общегосударственного уровня и поэтому работа в этом направлении продолжалась. Были подготовлены и представлены к публичному обсуждению в печати проекты давно ожидаемого Закона «О защите растений» (Проект Закона …, 1991, №7; Закон …, 1993, №4; Закон …, 1999, №1). Объективные трудности, которые возникли на пути принятия этого Закона, связаны, главным образом, с распадом Советского Союза и с вступлением в действие новой Конституции РФ (1993 г.). Это вызвало радикальные изменения, а порой и полное реформирование во всех сферах законодательства, в том числе гражданского, земельного и лесного. Принимая во внимание эти и другие объективные обстоятельства переходного периода, становится понятным – почему окончательный проект Закона так и не был принят.

Вместе с тем, учитывая острую необходимость в правовом обеспечении практической деятельности и не дожидаясь утверждения основополагающих документов на федеральном уровне, Закон «О защите растений» был принят местными органами государственной власти в Краснодарском крае (Закон …, 1996, №2), Саратовской (Закон …, 1997, №11) и Ростовской (Закон …, 1998, №8) областях. В силу таких же обстоятельств по такому же пути в решении вопросов карантина растений пошли в Ставропольском крае (Закон …, 1996, №8) и в Ульяновской области (Закон …, 1997, №10).

Таким образом, несмотря на отсутствие федерального закона, работа в этом направлении продолжалась в целях обеспечения фитосанитарной безопасности на территории субъектов РФ.

Законодательные акты по защите и карантину растений действуют и на территории бывших союзных республик:

− с 1994 г. в Латвии (Закон …, 1995, №7),

− с 1995 г в Молдавии (Закон …, 1996, №1; Закон …, 2000, №10),

− с 1996 г. в Литве (Карантинные правила …, 1997, №9),

− с 1997 г. в Азербайджане (Закон …, 1998, №6),

- с 1999 г. в Казахстане (Закон …, 1999, №8; Закон …, 2003, №6),

− с 2000 г. в Узбекистане (Закон …, 2000),

− с 2005 г. в Белоруссии (Закон …, 2006, №4).

Следующий этап в расширении и укреплении правового поля защиты растений связан с принятием Федерального закона «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (от 16.07.1998 №101-ФЗ). В этом документе вопросы защиты растений (по тексту – фитосанитарные мероприятия) рассматриваются вместе с основными систематически проводимыми мероприятиями, от которых зависит плодородие почв: агротехническими, агрохимическими, мелиоративными, противоэрозионными. Применительно к защите растений Закон устанавливает правовые основы государственного регулирования в части:

− производства и обеспечения пестицидами, сертификации пестицидов, контроля за их качеством и безопасным обращением;

− производства технических средств для мероприятий по защите растений;

− проведения фитосанитарных обследований земель сельскохозяйственного назначения (причем результаты обследований подлежат государственному учету);

– научных исследований по разработке норм предельно допустимого уровня применения пестицидов, технологий фитосанитарных мероприятий, эффективных и экологически безопасных пестицидов.

В соответствии с Законом все производители сельскохозяйственной продукции независимо от форм собственности и ведомственной подчиненности обязаны:

– соблюдать государственное нормирование (стандарты, нормы, нормативы, правила, регламенты) при проведении мероприятий по защите растений;

– предоставлять в установленном порядке сведения об использовании пестицидов;

– содействовать проведению фитосанитарных обследований земель сельскохозяйственного назначения.

Следует отметить, что в этом Законе впервые закрепляется правовая норма о научном обеспечении в сфере защиты растений. В целях более эффективного исполнения Закона были подготовлены и утверждены «Правила государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (Постановление Правительства РФ от 01.03.2001 №154). Государственному учету теперь подлежат и результаты фитосанитарных обследований, причем вся информация об этих и других типах обследований сельскохозяйственных угодий является открытой и общедоступной и находится в ведении Минсельхоза РФ. Информационное обеспечение всегда занимало важнейшее место в практике защиты растений и рассматривается как основа всех видов прогнозов распространения и развития вредных организмов. Прогнозы в свою очередь используются как руководящие документы при планировании и проведении всех мероприятий по защите растений.

Значение фитосанитарной информации в правовом регулировании отношений заметно возросло после принятия Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» (от 29.12.2006 №264-ФЗ). В соответствии с этим Законом вся информация о распространении вредителей, болезней и сорняков, а также информация о проводимых на территории РФ мероприятиях по защите растений от вредных организмов, в обязательном порядке должна включаться в единую информационную систему (Статья 17. Система государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства).

Правовая норма о доступности ведомственной информации в более общем виде закреплена в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (от 27.07.2006 №149-ФЗ): «Не может быть ограничен доступ к

информации о состоянии окружающей среды» (Статья 8. Право на доступ к информации).

1.2. Лесные растения

В правовом отношении лесные растения всегда были защищены лучше, чем сельскохозяйственные. До распада Советского Союза действовал Лесной кодекс РСФСР, затем его заменили «Основы лесного законодательства Российской Федерации» (1993 г.). Они должны были регулировать отношения, возникающие при пользовании лесными ресурсами (далее – лесные отношения) «… в целях создания условий для рационального использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов» (Закон РФ «О введении в действие «Основ лесного законодательства Российской Федерации» от 06.03.1993 №4613-1). Понятие «защита лесов» (от вредителей и болезней) соотносится с более широким понятием – «охрана лесов»: «Все леса подлежат охране от пожаров, незаконных порубок, нарушений установленного порядка лесопользования и других противоправных действий, причиняющих вред лесу, а также защите от вредителей и болезней (ст. 59 «Основ лесного законодательства Российской Федерации» − «Цели и задачи охраны и защиты лесов»)». Поэтому и нормы, установленные для защиты лесов, представлены в общем разделе «Воспроизводство и повышение продуктивности лесов. Охрана и защита лесов». В нескольких статьях рассматриваются цели, задачи и порядок осуществления мероприятий по охране и защите лесов, полномочия органов государственной власти по борьбе с лесными пожарами, вредителями и болезнями леса.

В 1997 г. основным законодательным документом в регулировании лесных отношений вновь становится Лесной кодекс РФ (далее − ЛК). Юридически «лес» теперь определяется как «… совокупность лесной растительности, земли, животного мира и других компонентов окружающей природной среды, имеющей важное экологическое, экономическое и социальное значение» (ЛК от 29.01.1997 №22-ФЗ). В отдельной главе ЛК (Гл. 12 «Охрана и защита лесного фонда и не входящих в лесной фонд лесов») несколькими статьями (№№92, 93, 97-100) устанавливается правовое обеспечение фитосанитарной безопасности (защиты) лесных растений, обязанности и ответственность лесопользователей (граждан и юридических лиц) по защите лесного фонда от вредителей и болезней.

После принятия и вступления в действие ЛК изменялся и дорабатывался еще в течение 10 лет. Особенно много изменений потребовалось сделать в части приведения

ЛК в соответствие с положениями нового Земельного кодекса РФ (2001 г.), Федерального закона «Об охране окружающей среды» (2002 г.) и отдельных законодательных актов, принятых в этот период в смежных отраслях права. При этом учитывались и радикальные изменения, которые произошли в то же время в социальном и экономическом развитии общества.

Значительный объем законотворческой работы, включающей все изменения и дополнения, а также необходимость реформирования правового поля, обеспечивающего развитие лесной отрасли в условиях рыночной экономики, привели к тому, что был принят новый Лесной кодекс РФ (от 04.12.2006 №200-ФЗ). Лесные отношения, в том числе и защита лесов теперь осуществляются « … исходя из понятия о лесе, как об экологической системе или как о природном ресурсе» (ст. 5 «Понятие леса»). В новом ЛК защита лесов от вредителей и болезней (вредных организмов) уже традиционно рассматривается в отдельной главе (Гл. 3 «Охрана и защита лесов»), но она претерпела существенные изменения за счет конкретизации прежних статей и введения новых, в том числе устанавливающих нормы фитосанитарной безопасности. Обеспечение защиты лесов теперь входит в число основных принципов, на которых строится все лесное законодательство. Нарушение этих принципов влечет за собой юридическую ответственность. Так, «Невыполнение гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование лесов, лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов в части охраны и защиты лесов является основанием для досрочного расторжения договоров аренды лесных участков, договоров купли-продажи лесных насаждений, а также для принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком или права безвозмездного срочного пользования лесным участком» (ст. 51 ЛК «Общие положения об охране и о защите лесов», п. 3). Под «лесохозяйственным регламентом» в данном случае следует понимать действующие стандарты, правила и нормативы проведения истребительных, профилактических и иных мероприятий по защите лесов от вредных организмов.

Защита лесов, как и прежде, рассматривается как система мероприятий, направленных «… на выявление в лесах вредных организмов (… способных при определенных условиях нанести вред лесам или лесным ресурсам) и предупреждение их распространения, а в случае возникновения очагов вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам, − на их локализацию и ликвидацию» (ст. 54 ЛК «Защита лесов», п.1).

К обязательным мероприятиям, которые обеспечивают защиту лесов и регламентированы в соответствии с новым ЛК, относятся: лесопатологические обследования**,** лесопатологический мониторинг, авиационные работы.

Лесопатологические обследования выполняются в целях выявления вредных организмов и предупреждения их распространения. В ходе обследований ведется учет численности вредных организмов и зараженных ими площадей, устанавливаются причины их появления, планируются по срокам и объемам истребительные и профилактические мероприятия, либо по результатам контрольных обследований принимается решение об отсутствии необходимости в проведении таких мероприятий. В случае выявления вредителей или болезней леса, отнесенных к карантинным объектам, проводятся мероприятия по локализации и ликвидации их очагов в соответствии с Федеральным законом «О карантине растений» (2000 г.).

Информация, полученная в результате лесопатологических обследований, используется в лесозащитном районировании, которое служит основой обеспечения защиты лесов. По степени повреждения (заражения) лесной растительности вредными организмами определяются зоны лесопатологической угрозы: слабая, средняя или сильная. При этом учитываются такие показатели, как целевое назначение лесов, их хозяйственная и экологическая ценности. Проведение комплекса профилактических и защитных мероприятий с учетом всех особенностей конкретной лесопатологической зоны дает наибольший экономический эффект и отвечает требованиям экологической безопасности, установленным для данной зоны. Результаты лесопатологических обследований позволяют оценить и текущее лесопатологическое состояние лесных ресурсов. Эта информация используется при ведении лесопатологического мониторинга.

Лесопатологический мониторинг занимает центральное место в информационном обеспечении всей системы охраны и защиты лесов. В правовом отношении лесопатологическому мониторингу уделяется особое внимание и посвящается одноименная статья, в которой устанавливаются цели и требования к его содержанию: «В целях охраны и защиты лесов проводятся сбор, анализ и использование информации о лесопатологическом состоянии лесов, в том числе об очагах вредных организмов, отнесенных к карантинным объектам − лесопатологический мониторинг» (ст. 56 ЛК, п. 1).

При защите лесов к объектам лесопатологического мониторинга относятся леса с ценными породами древесины и леса особо охраняемых природных территорий, вредители и болезни лесной растительности, в том числе и карантинные объекты.

В строгом соответствии с лесозащитным районированием лесопатологический мониторинг осуществляется как комплексная система наблюдений за фитосанитарным состоянием лесов; к таким наблюдениям относятся: наземные, дистанционные наблюдения и лесопатологическая таксация:

наземные – регулярно проводятся на постоянных пунктах наблюдения за состоянием популяций вредных организмов, изменением их численности и плотности заселения, при этом оцениваются также степень повреждения (заражения) и размеры усыхания лесных насаждений;

дистанционные – с использованием всех средств дистанционного зондирования лесов (аэровизуальные обследования, аэрофотосъемка, преимущественно крупномасштабная, радиолокационная, инфракрасная и др. типы аэросъемок, включая аэрокосмические);

лесопатологическая таксация – по результатам наземных и дистанционных обследований устанавливаются границы площади и местоположение поврежденных участков леса с однородными характеристиками.

В соответствии со ст. 56 ЛК «Лесопатологический мониторинг» разработан «Порядок организации и осуществления лесопатологического мониторинга» (утвержден Приказом Министерства природных ресурсов РФ от 09.07.2007 №174). В развитие этого нормативного правового документа и в целях эффективной практической реализации его положений подготовлены и утверждены приказом Рослесхоза (Федеральное агенство лесного хозяйства) от 29.12.2007 №523 следующие методические документы − «Руководства»:

− по проектированию, организации и ведению лесопатологического мониторинга;

− по проведению санитарно-оздоровительных мероприятий;

− по планированию, организации и ведению лесопатологических обследований;

− по локализации и ликвидации очагов вредных организмов.

Выполнение комплекса наблюдений по ведению лесопатологического мониторинга на единой методической основе обеспечивает сбор необходимой информации для государственного управления в сфере защиты лесного хозяйства. Полученная информация используется в первую очередь:

− для своевременного обнаружения и локализации очагов вредных организмов;

− для принятия оптимального решения о проведении истребительных мероприятий;

– для оценки реального фитосанитарного состояния лесов и прогноза развития (распространения) вредных организмов.

Вся информация по вопросам защиты лесов поступает в Базу данных государственной инвентаризации лесов и Государственный лесной реестр. Лесопатологический мониторинг при этом рассматривается как функциональное направление общего лесного мониторинга, который входит в систему Государственного мониторинга окружающей среды (Государственного экологического мониторинга). «Положение об организации и осуществлении Государственного мониторинга окружающей среды (Государственного экологического мониторинга)» утверждено Постановлением Правительства РФ (от 31.03.2003 №177).

Авиационные работы – обязательность и юридическая ответственность за их выполнение установлены ст. 57 ЛК «Авиационные работы по охране и защите лесов». Авиационные работы по защите лесов (далее – лесоавиационные работы) входят в комплекс наблюдений по ведению лесопатологического мониторинга. Лесоавиационные работы проводятся в труднодоступных местах с целью своевременного выявления очагов вредных организмов, последующей их локализацией и ликвидацией с применением химического метода борьбы пестицидами. Лесоавиационные работы позволяют осуществлять контроль фитосанитарного состояния выявленных очагов, а также проверять и уточнять материалы аэрокосмических съемок лесов, поврежденных вредными организмами. Выполнение относительно дорогостоящих лесоавиационных работ экономически обосновано в зонах слабой и средней лесопатологической угрозы. При этом основными нормативно-правовыми документами являются:

– «Правила организации и осуществления авиационных работ по охране и защите лесов» (утверждены Постановлением Правительства РФ от 19.06.2007 №385);

– «Инструкция по авиационной охране лесов» (утверждена приказом Рослесхоза от 22.09.1997 №122).

Все названные выше мероприятия по обеспечению защиты лесов от вредных организмов представлены также и в перечне обязательных мероприятий по обеспечению санитарной безопасности (ст. 55 ЛК «Санитарная безопасность в лесах»). Обязательное выполнение правил и норм санитарной безопасности служит мерой, регулирующей правомерность осуществления хозяйственной деятельности в лесах. В соответствии со ст. 55 ЛК основным нормативным правовым документом, устанавливающим единый порядок и условия организации защиты лесов от вредных организмов являются «Пра-

вила санитарной безопасности в лесах» (утверждены Постановлением Правительства РФ от 29.06.2007 №414). Следует отметить, что наряду с этим документом продолжают действовать и другие ранее принятые в этой сфере лесного хозяйства нормативные правовые документы, а именно: «Санитарные правила в лесах Российской Федерации» (утверждены приказом Рослесхоза от 15.01.1998), «Положение о защите лесов от вредителей и болезней леса» (утверждено приказом Рослесхоза от 19.03.1998), «Наставление по защите лесных культур от вредных насекомых и болезней» (утверждено приказом Рослесхоза от 03.06.1997).

По своему содержанию эти документы имеют более конкретный характер и отличаются большей практической направленностью по сравнению с новыми правилами санитарной безопасности в лесах.

1.3. Семенная и растениеводческая продукция

В процессе выращивания и сельскохозяйственных, и лесных растений большое внимание уделяется качеству семенного материала и, в первую очередь – его фитосанитарному состоянию. Об этом свидетельствует и такой показатель, как количество государственных стандартов (далее – ГОСТов), применяемых в семеноводстве. Так, в электронном сборнике нормативных документов «Сельское и лесное хозяйство» доля ГОСТов, имеющих отношение к семенам, составляет более 30% от общего числа ГОСТов по защите и карантину растений, представленных в этой базе данных. Таким образом, техническому нормированию подлежат практически все виды деятельности, так или иначе связанные с обеспечением фитосанитарной безопасности семян, в том числе:

− технологические процессы производства семян;

− заготовки, поставки, транспортирование, хранение и реализация семян;

− отбор проб (образцов), определение массы 1000 зерен или 1000 семян;

− энтомологические и фитопатологические анализы (экспертизы);

− анализ семян в целях определения всхожести, жизнеспособности, влажности, масличности, лузжистости и других признаков их физиологического состояния;

− определение засоренности семенами сорных и других видов растений;

− определение токсичности (остаточных количеств пестицидов).

С принятием Федерального закона «О семеноводстве» (от 17.12.1997 №149-ФЗ) устанавливаются обязательные требования к фитосанитарному состоянию семенного

материала. Так, в производстве семян отныне запрещается использовать семена «… засоренные семенами карантинных растений, зараженные карантинными болезнями растений и вредителями растений» (Статья 17. Требования к производству семян). В целях производства семян с высокими сортовыми качествами должны быть определены особые зоны, где будут создаваться наиболее благоприятные фитосанитарные и технологические условия. Организация таких зон должна проводиться в соответствии с порядком, установленным Правительством РФ (Статья 20. Специальные зоны для производства семян сельскохозяйственных растений). В пакет документов, обязательных при обороте партий семян сельскохозяйственных растений, сорта которых включены в Государственный реестр селекционных достижений, входят и фитосанитарные сертификаты. Порядок оформления и выдачи таких документов установлен в соответствии с законодательством РФ (Статья 30. Оборотоспособность партий семян). В правилах перевозок семян Законом предусмотрена норма, по которой «Ввезенные в Российскую Федерацию партии семян подлежат… (в том числе) и фитосанитарному контролю… Порядок ввоза в Российскую Федерацию и порядок вывоза из Российской Федерации партий семян устанавливаются законодательством Российской Федерации (Статья 33. Ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации партий семян)».

В целях более эффективного исполнения Закона в правовое поле вводятся подзаконные акты, регламентирующие отдельные виды деятельности, в том числе, и по обеспечению фитосанитарной безопасности семенного материала. Так, в некоторых документах используется понятие «апробация посевов» – обследование сортовых посевов в целях определения … засоренности сортовых посевов, поражения болезнями и повреждения вредителями растений («Положение о сортовом и семенном контроле сельскохозяйственных растений в Российской Федерации» принято Постановлением Правительства РФ от 15.10.1998 №1200, в ред. от 14.12.2006 №767). К таким обследованиям допускаются только специалисты-апробаторы, получившие официальное право (аккредитацию) на этот вид деятельности. Аккредитация проводится в соответствии с Положением «О порядке аккредитации апробаторов сортовых посевов сельскохозяйственных растений» (Приказ Минсельхозпрода РФ от 06.10.1999 №690). Контроль за исполнением требований законодательства в сфере семеноводства осуществляют специалисты Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор).

Сельскохозяйственные растения и продукция растительного происхождения являются одновременно и пищевыми продуктами (в натуральном, не переработанном виде), и продовольственным сырьем, и объектами технического регулирования. Сфера правовых отношений, применительно к названным объектам, чрезвычайно важна, поскольку, в первую очередь, относится к жизни и здоровью человека. Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» (от 02.01.2000 №29-ФЗ) устанавливает нормы регулирования отношений в части обеспечения фитосанитарных требований к безопасности пищевых продуктов и продовольственного сырья:

«Качество и безопасность пищевых продуктов … обеспечиваются посредством проведения … (в том числе) и фитосанитарных мероприятий по выполнению требований нормативных документов к пищевым продуктам, … условиям их изготовления, хранения, перевозок и реализации.» (Статья 4. Обеспечение качества и безопасности пищевых продуктов …).

«При изготовлении продовольственного сырья допускается использование … (в том числе) пестицидов, агрохимикатов, прошедших санитарно-эпидемиологическую экспертизу и государственную регистрацию в порядке, установленном законодательством РФ.

При изготовлении продуктов детского питания и продуктов диетического питания не допускается использовать продовольственное сырье, изготовленное с использованием … (в том числе) пестицидов, агрохимикатов и других опасных для здоровья человека веществ и соединений» (Статья 17. Требования к обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов …).

В пунктах пропуска через Государственную границу РФ и пунктах таможенного оформления документов на пищевые продукты, ввоз которых осуществляется на территорию РФ, в числе прочих обязательных процедур этот же Закон устанавливает государственный фитосанитарный контроль (Статья 21. Требования к обеспечению качества и безопасности пищевых продуктов …, ввоз которых осуществляется на территорию РФ, п. 4).

В случае обнаружения пестицидов и агрохимикатов в количествах, превышающих установленные нормы, пищевые продукты и/или продовольственное сырье признаются некачественными и опасными и подлежат экспертизе. По результатам экспертизы в установленном законодательством РФ порядке принимается решение о возможности дальнейшего использования, утилизации или уничтожении таких продуктов и/или сырья («Положение о проведении экспертизы некачественных и опасных продо-

вольственного сырья и пищевых продуктов, их использовании или уничтожении», утверждено Постановлением Правительства РФ от 29.09.1997 №1263, в ред. Постановлений Правительства РФ от 02.10.1999 №1104, от 16.04.2001 №295).

Современное состояние отечественного продовольственного рынка вызывает серьезную озабоченность у сельхозтоваропроизводителей из-за продолжающегося роста импортируемой продовольственной продукции. Угроза дестабилизации продовольственного рынка настолько серьезна, что Указом Президента РФ (от 30.01.2010 №120) была принята «Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации» (далее − Доктрина). В соответствии с положениями этого основополагающего документа в ближайшие годы объемы производства основных сельскохозяйственных культур должны быть значительно увеличены за счет достижения среднего мирового уровня урожайности. В целях обеспечения продовольственной безопасности это направление в развитии АПК становится стратегическим. Для достижения поставленной цели несомненно потребуется интенсификация всего сельхозпроизводства, в том числе более быстрая и эффективная защита растений от вредных организмов. В целом для решения задач продовольственной безопасности в первую очередь необходима четкая государственная политика в области повышения культуры земледелия, в том числе, создание благоприятных фитосанитарных условий для возделывания сельскохозяйственных культур (Захаренко, 2011, №9). Для этого потребуется соответствующая правовая база: «Доктрина продовольственной безопасности» должна служить основой для разработки нормативных правовых актов в сфере обеспечения продовольственной безопасности и развития АПК (Доктрина, «Общие положения», п. 4).

В области лесного семеноводства отношения регулируются Законом «О семеноводстве» и Лесным Кодексом (от 04.12.2006 №200-ФЗ, статья 65 «Лесное семеноводство»). Для более эффективного действия основополагающих законодательных актов принято Положение «О проведении семенного контроля семян лесных растений» (утв. Постановлением Правительства РФ от 31.10.1998 №1269, в ред. от 01.11.2012 №1128). В этих же целях действует и Положение «О порядке проведения сертификации семян сельскохозяйственных и лесных растений» (утв. Приказом Минсельхозпрода от 08.12.1999 №859).

Сертификация семян сельскохозяйственных и лесных растений − предусмотренная законодательством процедура подтверждения соответствия, посредством которой специальный уполномоченный орган исполнительной власти (независимая организа-

ция) удостоверяет документом установленного образца (сертификат, протокол испытаний), что семена соответствуют требованиям государственных и отраслевых стандартов, другой нормативной документации (Юридическая энциклопедия, 2006). При сертификации семян в перечень показателей, подлежащих подтверждению, включены, в том числе, и показатели фитосанитарного состояния семян:

- зараженность болезнями,
- заселенность вредителями,
- наличие карантинных объектов.

1.4. Чрезвычайные фитосанитарные ситуации

Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (от 21.12.1994 №68-ФЗ, в ред. от 29.12.2010; далее – Закон «О чрезвычайных ситуациях») позволяет дать правовую оценку такому распространенному в защите растений явлению как вспышки массового размножения отдельных видов вредителей.

Хорошо известно, что среди многочисленных вредителей сельскохозяйственных культур выделяется особая группа видов с очень высоким потенциалом размножения, большим диапазоном в динамике численности популяций, способностью к локальным перемещениям или очень дальним миграциям. К этой группе массовых, многоядных вредителей относятся: некоторые виды мышевидных грызунов (обыкновенная и восточноевропейская полевки из р. *Microtus*), вредные саранчовые, луговой мотылек, вредная черепашка, восточная луговая совка, колорадский жук. Объективные трудности обследовательской работы в нашей стране иногда приводят к серьезным просчетам в прогнозах распространения этих вредителей. Поэтому неожиданное и массовое их появление в агроценозах зачастую принимает характер бедствия или чрезвычайного события. Именно это обстоятельство принципиально отличает эту группу от большинства видов других вредителей, появление которых прогнозируется достаточно надежно, а плановые защитные мероприятия в процессе выращивания культурных растений предотвращают или заметно снижают ежегодные потери урожая. В отношении возбудителей болезней растений и сорных растений, которые также способны вызывать чрезвычайные ситуации, применяется иной подход при оценке их хозяйственного значения. И болезни растений, и сорняки становятся особо опасными в тех случаях, когда

отсутствуют эффективные средства профилактики и борьбы с ними, а также при масштабном заражении или засорении посевных площадей в короткие сроки.

Таким образом, следуя Закону «О чрезвычайных ситуациях» и его основным понятиям, непрогнозируемые вспышки массового размножения, миграции и распространение особо опасных вредных организмов на больших территориях должны рассматриваться как чрезвычайные ситуации. Такую «чрезвычайную фитосанитарную ситуацию» можно определить как «… обстановку на определенной территории, сложившуюся в результате проникновения, массового размножения и (или) распространения особо опасных вредных организмов, которые могут повлечь или повлекли за собой ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные потери урожая основных сельскохозяйственных культур и ценных пород древесины, а также готовой продукции растениеводства и лесоводства» (Гричанов, 2009, №4).

При разработке проекта нового технического регламента «О требованиях к фитосанитарной безопасности на территории Российской Федерации» специалисты ВИЗР подготовили перечни вредных организмов, вызывающих чрезвычайные фитосанитарные ситуации («Перечни … вредных организмов…», 2010).

«Перечень особо опасных для растений и продукции растительного происхождения вредных организмов» − включает вредителей сельскохозяйственных и лесных растений, болезни сельскохозяйственных растений и сорные растения, заселяющие посевы основных (стратегически значимых) сельскохозяйственных культур. Особо опасными принято считать такие вредоносные организмы, которые периодически (не менее двух лет за десятилетие) создают угрозу чрезвычайных ситуаций на территории двух и более регионов, способные при массовом размножении и (или) распространении вызывать имущественный ущерб, связанный с утилизацией продукции (более 30%), снижением ее качества и потребительской ценности.

«Перечень опасных для растений и продукции растительного происхождения вредных организмов» − включает вредителей и болезни сельскохозяйственных и лесных растений, сорные растения. Опасные (экономически значимые) вредные организмы способны при массовом размножении и (или) распространении вызывать имущественный ущерб, связанный с утилизацией продукции растительного происхождения (от 10 до 30%), снижение ее качества и потребительской ценности в отдельных регионах в зонах товарного производства сельскохозяйственных культур и древесины («Перечни … вредных организмов…», 2013).

Ущерб здоровью людей может быть вызван вредными организмами как прямо, например, в результате отравления микотоксинами (через зараженное фузариозом зерно хлебных злаков), так и косвенно, в случае нарушения условий жизнедеятельности людей. Ущерб окружающей природной среде может быть вызван вредными организмами при уничтожении или повреждении значительной площади лесов (парков, садов) различного назначения, выведения из хозяйственного оборота больших площадей сельскохозяйственных земель.

Значительные материальные потери − это имущественный ущерб, связанный с повреждением либо уничтожением растениеводческой продукции (на 30% и более), снижением ее качества и потребительской ценности. В материальные потери входят также затраты на борьбу с вредными организмами и ликвидацию последствий, вызванных чрезвычайной фитосанитарной ситуацией.

Предупреждение чрезвычайной фитосанитарной ситуации связано с комплексом обследовательских работ и профилактических мероприятий, спланированных на основе фитосанитарного прогнозирования и направленных на максимально возможное снижение риска возникновения чрезвычайной ситуации и в агроценозах, и в лесах. В этих целях и во исполнение Закона «О чрезвычайных ситуациях» были созданы ведомственные функциональные подсистемы (далее − подсистемы):

− для защиты сельскохозяйственных растений приказом Минсельхоза России (от 21.07.2006 №213) утверждено «Положение о функциональной подсистеме защиты сельскохозяйственных растений единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»;

− для защиты лесных растений приказом Рослесхоза (от 21.11.2005 №308) утверждено «Положение о функциональной подсистеме охраны лесов от пожаров и защиты их от вредителей и болезней леса».

Ведомственные «Положения» о подсистемах определяют их цели и задачи, порядок организации и функционирования, состав сил и средств, основы взаимодействия и финансирования. Также определены основные направления их работы в режиме повседневной деятельности, в режиме повышенной готовности (при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации) и в режиме чрезвычайной ситуации (при возникновении и ликвидации чрезвычайной ситуации). Названные выше подсистемы входят в структуру Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, созданной по решению Правительства РФ (Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 №794, в ред. от 27.05.2005 №335).

Для эффективной работы подсистем и обеспечения требований фитосанитарной безопасности по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций понадобятся новые нормативные правовые документы.

Прежде всего, само понятие «чрезвычайная фитосанитарная ситуация» должно войти в установленном порядке (путем стандартизации) в деловой и научный оборот для обязательного применения во всех видах документации и литературы, относящихся к данной области знаний. Из фитосанитарных терминов, установленных действующим государственным стандартом «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Биолого-социальные чрезвычайные ситуации. Термины и определения» (ГОСТ Р 22.0.04-95), наиболее близким по смыслу и содержанию к «чрезвычайной фитосанитарной ситуации» можно считать «эпифитотию». По ГОСТу «эпифитотия» определяется как «… массовое, прогрессирующее во времени и пространстве инфекционное заболевание сельскохозяйственных растений и/или резкое увеличение численности вредителей растений, сопровождающееся массовой гибелью сельскохозяйственных культур и снижением их продуктивности». Очевидно, что этот устаревший термин общего характера должен быть заменен на новый в соответствии с Законом «О чрезвычайных ситуациях» и сложившимися к настоящему времени представлениями о требованиях фитосанитарной безопасности по предупреждению и ликвидации чрезвычайных фитосанитарных ситуаций в современных экономических условиях.

Федеральный закон «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон "О развитии сельского хозяйства"» (от 25.07.2011 №260-ФЗ), Статья 8. Сельскохозяйственные риски, при страховании которых осуществляется оказание государственной поддержки, п.1, также придает некорректный смысл термину «эпифитотия» в пп.2: «проникновение и (или) распространение вредных организмов, если такие события носят эпифитотический характер», распространяя термин «эпифитотия» на все вредные организмы (вредители и болезни растений, сорные растения).

Однако, действующий ГОСТ 21507—81 «Защита растений. Термины и определения» и проект межгосударственного стандарта «Защита растений. Термины и определения», одобренный в первой редакции (2013), содержит определение:

«Эпифитотия – Массовое заболевание растений», которое относится к инфекционному заражению растений.

Между тем, в последнее десятилетие МЧС РФ объявляло чрезвычайные ситуации на региональном уровне или на уровне административных районов субъектов Федерации только для вредителей растений (саранчовые, луговой мотылек и некоторые другие; http://www.mchs.gov.ru).

2. Правовое поле карантина растений

Примером создания правовой базы по обеспечению фитосанитарной безопасности в современных условиях может служить законотворческая работа, которая выполняется в области карантина растений. Вся деятельность по ввозу и вывозу с территории Российской Федерации растений и продукции растительного происхождения, фитосанитарный контроль и надзор за карантинными объектами, как на границе, так и внутри страны, мероприятия по выявлению карантинных объектов и борьбе с ними − все это строго регулируется нормативными правовыми документами. Основным из них является Федеральный закон «О карантине растений» (от 15.07.2000 №99-ФЗ, в ред. от 18.07.2011 №242-ФЗ)[*]. Исполнение этого Закона осуществляется посредством многих подзаконных актов, обладающих разной юридической силой. Во-первых, это постановления и распоряжения Правительства РФ:

– «Положение о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору» (Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 №327, в ред. от 17.10.2011 №845)[**];

– «Правила осуществления государственного карантинного фитосанитарного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации» (Постановление Правительства РФ от 29.06.2011 №502, в ред. от 23.04.2012 №365);

– «План мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг, оказываемых федеральными органами исполнительной власти, в сфере сельского хозяйства» (Распоряжение Правительства РФ от 09.03.2010 №299-р).

Во-вторых, приказы Минсельхоза России; из наиболее важных документов, принятых за последние годы, следует назвать следующие:

---

[*] До вступления в силу Федерального закона «О карантине растений» действовала «Федеральная целевая программа по охране территории Российской Федерации от завоза и распространения особо опасных инфекционных заболеваний людей, животных и растений, а также токсичных веществ на 1994-1997 годы» (утверждена Постановлением Правительства РФ от 05.06.1994 № 624).

[**] Ранее действовало Положение «О Государственной службе по карантину растений в Российской Федерации» (Постановление Правительства РФ от 23.04.1992 № 268, в ред. от 01.10.1998 № 1143).

– «Правила обеспечения карантина растений при ввозе подкарантинной продукции на территорию Российской Федерации, а также при ее хранении, перевозке, транспортировке, переработке и использовании» (от 29.12.2010 №456);

– «Правила проведения карантинных фитосанитарных обследований» (от 22.04.2009 №160);

– «Об утверждении Порядка проведения карантинного фитосанитарного мониторинга на территории Российской Федерации» (от 09.07.2009 №269);

– «Об установлении и упразднении карантинной фитосанитарной зоны, установлении и отмене карантинного фитосанитарного режима, о наложении и снятии карантина» (от 13.02.2008 №43);

– «Об организации работ по выдаче фитосанитарных сертификатов и карантинных сертификатов» (от 14.03.2007 №163);

– «Об организации работ по выдаче импортных карантинных разрешений» (от 13.02.2007 №84).

Особенно важен официально утвержденный перечень карантинных объектов (далее – Перечень). В соответствии с Законом «О карантине растений»: «Федеральный орган исполнительной власти по обеспечению карантина растений утверждает перечень карантинных объектов» (ст. 5 «Федеральный орган исполнительной власти по обеспечению карантина растений»). В настоящее время такими полномочия наделена Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор), которая является официальной национальной организацией по карантину и защите растений. Поскольку Россельхознадзор находится в ведении Минсельхоза России, то перечень карантинных объектов утверждается специальным приказом по министерству в соответствии с «Положением о Министерстве сельского хозяйства РФ» (утверждено Постановлением Правительства РФ от 12.06.2008 №450, в ред. от 27.06.2009 №541, п. 5.2.19). Так, действующий «Перечень карантинных объектов (вредителей растений, возбудителей болезней растений и растений-сорняков)» утвержден Приказом Минсельхоза России от 26.12.2007 №673.

Перечень – это основной нормативный документ в повседневной практической работе по предотвращению проникновения карантинных объектов через государственную границу, по контролю (надзору), локализации и ликвидации уже существующих очагов карантинных объектов на территории РФ. Аналогичные по юридическому статусу документы (перечни, реестры, списки и т.п.) действуют и в других странах-

импортерах растительной продукции. Они направлены, в том числе, и на запрещение использования карантинных фитосанитарных мероприятий в качестве протекционистских мер (барьеров) в международной торговле.

Действующий национальный Перечень включает 85 карантинных объектов, которые разделены на две группы: первая – отсутствующие на территории РФ карантинные объекты и вторая – карантинные объекты, ограниченно распространенные на ее территории. В каждой из этих групп карантинные объекты разделены на вредителей растений (насекомые), возбудителей болезней растений (грибы, бактерии, вирусы, нематоды) и сорные растения.

Перечень следует рассматривать как конечный результат большой научно-исследовательской работы по анализу фитосанитарного риска (АФР) в отношении каждого потенциального карантинного объекта. АФР – это оценка вероятности заноса и закрепления на территории страны-импортера чужеродного растительноядного вида и возможного в результате этого экономического, экологического и социального ущерба (Ижевский, 2003, №9; Магомедов, 2009, №9). Общая концепция и методология фитосанитарной безопасности на основе АФР разрабатывались во ВНИИ карантина растений (в настоящее время – это Всероссийский центр карантина растений в системе учреждений Россельхознадзора). Алгоритм или последовательные этапы АФР служат основой важного нормативного документа – «Правила проведения анализа фитосанитарного риска». Необходимость принятия такого документа очевидна и возрастает в связи со вступлением России в ВТО, поскольку АФР – это общепринятое в мировой практике техническое (правовое) обоснование мер по карантину растений (Смит, Орлинский, 1998, №1; Орлинский, 2002, №10; 2006).

Благодаря Закону «О карантине растений» и действующей нормативной правовой базе в этой сфере деятельности, правовые вопросы, так или иначе связанные с фитосанитарной безопасностью, стали рассматриваться в нормативных документах по охране Государственной границы РФ, в Федеральной таможенной службе, в международном праве и т.д. Так, карантинный фитосанитарный контроль, осуществляемый на пограничных пунктах, в силу его исключительной экономической и экологической значимости не подпадает под действие Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (от 26.12.2008 №294-ФЗ, в ред. от 03.05.2012 №47-ФЗ):

«Положения настоящего Федерального закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются также при осуществлении следующих видов государственного контроля (надзора): … пограничный, санитарно-карантинный, ветеринарный, **карантинный фитосанитарный** и транспортный контроль в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации (статья 1 «Сфера применения настоящего Федерального закона», п. 3.16).

Далее, в целях улучшения работы по фитосанитарному контролю на пограничных пунктах действует приказ Минсельхоза России «Об утверждении типовых требований к оборудованию и техническому оснащению зданий, помещений и сооружений, необходимых для организации карантинного фитосанитарного контроля, осуществляемого в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации» (от 23.06.2008 №271).

В рамках аграрной административной реформы подготовлены и утверждены меры, направленные на облегчение процедуры оформления документов на ввоз подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза), а именно:

– отмена импортных карантинных разрешений и замена их на публичное уведомление о фитосанитарных требованиях к подкарантинной продукции;

– отмена карантинного сертификата на ввезенную подкарантинную продукцию при перемещении ее по территории РФ;

– закрепление перечня подкарантинной продукции, подлежащей карантинному контролю, с учетом фитосанитарных рисков;

– закрепление перечня фитосанитарных угроз, запретов и ограничений, устанавливаемых при введении карантина растений.

Названные выше меры включены в общий «План мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг, оказываемых федеральными органами исполнительной власти, в сфере сельского хозяйства» (Распоряжение Правительства РФ от 09.03.2010 №299-р).

Несмотря на постоянную, большую работу по совершенствованию правового регулирования в области карантина растений, действующий Федеральный закон «О карантине растений» уже не соответствует современным требованиям обеспечения карантинной фитосанитарной безопасности на территории Российской Федерации и поэтому нуждается в радикальном обновлении. Подготовлен проект нового Федерально-

го закона «О карантине растений» (впервые опубликован 17.08.2010 г., поступил в Государственную думу 26.12.2011 г.). Некоторые положения в новом Законе вызвали серьезные возражения ведущих ученых и специалистов в области защиты и карантина растений («Ученые выразили Президенту РФ обоснованную озабоченность …», 2010, №12). Предполагается, что обновленный Закон будет окончательно принят Государственной думой в 2014 году.

Что касается международной деятельности в области карантина растений, то она регулируется следующими основными документами:

1. «Международная конвенция по защите растений (МКЗР)», разработана ФАО (1951 г., Рим), пересмотрена в 1979 г. и дополнена в 1987 г. (в ред. 1997 г.);

2. «Соглашение по техническим барьерам в торговле (ТБТ)», принято ВТО (1994 г.);

3. «Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер (СФС)», принято ВТО (1994 г.);

4. «Международные стандарты по фитосанитарным мерам (МСФМ)»; из них наиболее важными для карантина растений принято считать:

- МСФМ №1. Принципы карантина растений в международной торговле.
- МСФМ №2. Принципы анализа риска, связанного с карантинным вредным организмом.
- МСФМ №3. Кодекс поведения при импорте и выпуске экзотических агентов для биологической борьбы.
- МСФМ №4. Требования, предъявляемые к определению зон, свободных от карантинных вредных организмов.
- МСФМ №5. Глоссарий фитосанитарных терминов и определений.
- МСФМ №6. Принципы фитосанитарного контроля.
- МСФМ №7. Система сертификации экспортной продукции (перевод на русск. яз., см. «Защита и карантин растений», 2006, №12).
- МСФМ №8. Определение статуса зоны в отношении карантинных вредных организмов.
- МСФМ №9. Руководящие принципы по проведению программ искоренения карантинных вредных организмов (перевод на русск. яз., см. «Защита и карантин растений», 2005, №3).

- МСФМ №10. Требования, предъявляемые к статусу производственных зон и мест производства, свободных от карантинных вредных организмов.

К настоящему моменту в Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии зарегистрированы переводы на русский язык всех международных стандартов по фитосанитарным мерам ФАО ООН и ряда региональных стандартов по фитосанитарным мерам Европейско-Средиземноморской организации по защите растений (ЕОКЗР; http://www.vniikr.ru/Techn.html).

Названные выше международные стандарты по фитосанитарным мерам «… рекомендованы национальным организациям по карантину и защите растений в качестве эталонных при разработке соответствующих нормативных документов по карантину растений и в целях гармонизации карантинных требований при международной торговле» (Васютин А.С., Сметник А.И., Мордкович Я.Б. и др., 2001).

Международное сотрудничество России в области карантина растений осуществляется на основе двусторонних межправительственных и межведомственных соглашений; в настоящее время действует 31 такое соглашение (Тряхов, Скупова, 2010, №5). В соответствии с соглашениями о сотрудничестве регулярно проводятся рабочие встречи и консультации, на которых обсуждаются и решаются проблемные вопросы по карантинной фитосанитарной безопасности, по устранению необоснованных административных барьеров в международной торговле. За последние годы достигнуты межправительственные соглашения в области карантина растений между Российской Федерацией и ведущими странами-экспортерами продукции растительного происхождения: с Пакистаном (Меморандум о сотрудничестве, 1996, №11), с Китаем («Россия и Китай заключили Конвенцию …», 1997, №7), с Вьетнамом («Соглашение о сотрудничестве …», 2000, №11), с Туркменистаном («Соглашение о сотрудничестве …», 1996, №7), с Украиной («Соглашение о сотрудничестве …», 1997, №7). По мере расширения и укрепления торговых связей России с другими странами будет расти и число таких соглашений о сотрудничестве.

С 1992 г. Россия участвует в выполнении «Соглашения о сотрудничестве в области карантина растений» (принято главами правительств стран-участниц СНГ 13.11.1992 г., Москва). В соответствии с Соглашением (статья 8) не реже одного раза в два года проводятся конференции с участием руководителей национальных служб по карантину и защите растений, где вырабатываются принципы совместных действий в интересах взаимной фитосанитарной безопасности. Решения конференций служат пра-

вовой основой для развития и дальнейшего совершенствования законодательной базы по карантину растений в странах СНГ и Балтии. На конференциях регулярно проводится обмен вновь принятыми законодательными актами и нормативными документами в сфере карантина растений, обмен информацией о появлении и распространении новых карантинных объектов. На 6-ой конференции (1997 г., г. Минск) принят уточненный Перечень вредителей, болезней растений и сорняков, имеющих карантинное значение для государств-участников СНГ (Перечень карантинных вредителей, …, 1997, №11). По мере поступления и обмена информацией в Перечень вносятся изменения и дополнения. Также в решениях конференций установлено «… своевременно и в полном объеме выполнять фитосанитарные мероприятия в соответствии с международными карантинными требованиями». 30 мая 2012 г. в г. Ашхабад правительства государств-участников Содружества Независимых Государств подписали «Соглашение о создании Координационного совета по карантину растений государств – участников СНГ».

Следующий этап в развитии сотрудничества с бывшими союзными республиками, имеющими общую границу с Россией, связан с образованием в рамках Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) Таможенного союза, в состав которого кроме Российской Федерации входят Республика Белоруссия и Республика Казахстан. В целях формирования Таможенного союза, проведения согласованной политики в области применения карантинных фитосанитарных требований и мер, в целях обеспечения карантинной фитосанитарной безопасности территории Таможенного союза, а также устранения административных барьеров в торговле подкарантинной продукцией между государствами-членами Таможенного союза, было принято «Соглашение Таможенного союза о карантине растений» (С.-Петербург, 11.12.2009). Для выполнения настоящего «Соглашения» специалисты трех стран начали работу по созданию единой законодательной базы в области карантина растений. Были разработаны основные нормативно-правовые документы, регламентирующие деятельность национальных служб карантина растений:

– Перечень подкарантинной продукции (подкарантинных грузов, подкарантинных материалов, подкарантинных товаров), подлежащей карантинному фитосанитарному контролю (надзору) на таможенной границе Таможенного союза и таможенной территории Таможенного союза;

– Положение о порядке осуществления карантинного фитосанитарного контроля (надзора) на таможенной границе Таможенного союза;

– Положение о порядке осуществления карантинного фитосанитарного контроля (надзора) на таможенной территории Таможенного союза.

Эти документы были приняты и утверждены в установленном порядке в соответствии с Решением Комиссии Таможенного союза «Об обеспечении карантина растений в Таможенном союзе» (от 18.06.2010 №318, в ред. от 09.12.2011 №894). К 2014 г. должны вступить в силу и другие нормативно-правовые документы:

– Единый перечень карантинных объектов Таможенного союза;

– Единые карантинные фитосанитарные требования к подкарантинной продукции.

Подготовка проектов этих документов включена в общий «План первоочередных мероприятий, направленных на гармонизацию карантинных фитосанитарных мер в государствах – членах Таможенного союза, на 2011 – 2012 годы» (Решение Комиссии Таможенного союза «О вопросах в сфере применения фитосанитарных мер на единой таможенной территории Таможенного союза» от 18.11.2010 №454).

Решением Комиссии Таможенного союза ЕврАзЭС от 18 июня 2010 г. №318 урегулирована процедура карантинного фитосанитарного контроля (надзора) на границе и территории Таможенного союза (ТС). Установлен перечень товаров, в отношении которых он проводится. Контроль (надзор) на границе осуществляется при ввозе товара в ТС, а также при вывозе из него продукции, в отношении которой государства-члены ТС приняли соответствующие международные обязательства. Цель контроля (надзора) – проверить соответствие продукции фитосанитарным требованиям. Если собственник продукции отказывается от ее обеззараживания или уничтожения либо их невозможно провести, должностное лицо уполномоченного органа выдает предписание о возврате такой продукции. Решение вступило в силу с 1 июля 2010 г.

В рамках реализации распоряжения Правительства РФ от 9 марта 2010 г. №299-р внесены изменения в приказы Минсельхоза России. Сокращен с 30 до 3 дней срок выдачи фитосанитарных сертификатов и упрощение их переоформления. Внесены изменения в Соглашения Таможенного союза и иные акты Таможенного союза. Отменены импортные карантинные разрешения (Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 19 мая 2011 года №83). С 1 июля 2011 года согласованные виды контроля перенесены с российско-казахстанского участка границы на внешнюю границу Таможенного союза (Решение Межгоссовета ЕврАзЭС от 15 марта 2011 года №76). Еще раньше это случилось с российско-белорусским участком границы.

Таким образом, согласованная работа в этом направлении будет продолжаться и дальше с тем, чтобы совершенствовать правовое регулирование в области обеспечения карантина растений на территории стран Таможенного союза.

3. Правовое регулирование в области применения химических средств защиты растений

Заметное место в фитосанитарном законодательстве занимает правоприменительная практика, сложившаяся в области применения химических средств для защиты растений, где любая деятельность строго регламентирована, а при работе с пестицидами действуют особые нормативные требования безопасности. Дальнейшее развитие нормативно-правовой базы в этой области связано с принятием Федерального закона «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» (от 19.07.1997 №109-ФЗ, далее − Закон). Отныне в законодательном порядке, а не в полемике и предвзятых суждениях должны разрешаться неизбежные противоречия между необходимостью защиты и сохранения урожая – с одной стороны, и требованиями некоторых экологических организаций, создающих преобладающие настроения в обществе в защиту окружающей среды, – с другой. Уже в преамбуле Закона сказано, что он (Закон) «…устанавливает правовые основы обеспечения безопасного обращения с пестицидами ... в целях охраны здоровья людей и окружающей природной среды». Правовому регулированию подлежат практически все отношения, возникающие в обращении с пестицидами при их «… разработке, производстве, реализации, хранении, транспортировке, применении, обезвреживании, утилизации, уничтожении, захоронении, рекламе, при ввозе в Российскую Федерацию и вывозе из Российской Федерации …» (статья 2 «Правовое регулирование в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами»).

С принятием Закона постоянно действующая Государственная комиссия по химическим средствам защиты растений и биологически активным веществам (Госхимкомиссия) была выделена в самостоятельное структурное подразделение Минсельхозпрода РФ. При этом за ней сохранялись основные функции, изменены и расширены некоторые полномочия и придан межведомственный статус (Орехов, 1999, №1; 2001, №2). Только этот орган получил право решать все вопросы по регистрации и сертификации пестицидов, в т.ч. и вопросы внешнеэкономической деятельности по лицензированию экспорта и импорта препаратов («О передаче Госхимкомиссии РФ дополнительных функций», Приказ МСХ РФ от 16.11.2000 №920).

Госхимкомиссия ежегодно выпускает «Государственный каталог пестицидов и агрохимикатов, разрешенных для применения на территории Российской Федерации»; это – основной, установленный Законом нормативный правовой документ при выборе пестицидов. Основанием для регистрации и включения нового препарата в «Государственный каталог» служит официальное заключение головных научных учреждений. Заключение составляется по результатам научно-исследовательских работ (НИР) и регистрационных испытаний, в которых оценивается биологическая и экономическая эффективность препарата, его экологические, токсикологические, гигиенические и многие другие характеристики, имеющие прямое и косвенное отношение к жизни и здоровью людей, животных и растений, охране окружающей среды.

Для более эффективного исполнения Закона в Госхимкомиссии планировалась разработка отдельных подзаконных актов, а именно: «Порядок ввоза в Российскую Федерацию и порядок вывоза из Российской Федерации пестицидов и агрохимикатов», «Правила торговли пестицидами и агрохимикатами в Российской Федерации», «Порядок сертификации пестицидов и агрохимикатов в Российской Федерации». Пакет этих документов был заявлен еще в 1998 г. («Защита и карантин растений», 1998, №3), но до сих пор ни один из них не принят. Основным нормативным документом в этой области пока остается СанПиН 1.2.2584-10 «Гигиенические требования к безопасности процессов испытаний, хранения, перевозки, реализации, применения, обезвреживания и утилизации пестицидов и агрохимикатов», утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 2.03.2010 №17.

В соответствии с Законом Минсельхоз РФ ввел «Порядок государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов» (Приказ МСХ РФ от 22.04.2002 №421). Таким образом, чрезвычайно важная и ответственная работа, связанная с регистрацией пестицидов и получением разрешения на их применение, вновь была регламентирована и взята под государственный контроль. В дальнейшем этот документ дорабатывался и изменялся («О внесении изменений в Приказ Минсельхоза РФ от 22.04.2002 №421», Приказ МСХ РФ от 21.02.2005 №22). В настоящее время действует уже новый «Порядок государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов» (утв. Приказом МСХ РФ от 10.07.2007 №357).

Следует отметить, что и новая система государственной регистрации не лишена недостатков и нуждается в дальнейшем ее совершенствовании. Так, например, при регистрации феромонов требуются такие же сложные (по объему) и дорогостоящие ток-

сикологические исследования, как и для обычных пестицидов. Отсутствие дифференцированного подхода в практике регистрационных испытаний делает производство феромонов нерентабельным. В результате из арсенала химических средств выпадает целая группа высокоэффективных и экологически безопасных препаратов, применяемых как для борьбы с вредными насекомыми, так и для мониторинга и прогноза распространения их популяций (Буров, 2002, №7; Козлов, Лебедева, 2002, №7; Ковалев и др., 2010, №7).

Не приведены в соответствие с Законом и уже действующие нормативные правовые акты. В первую очередь это касается статьи 13 Закона «Лицензирование деятельности в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами». Содержание статьи направлено на то, чтобы сделать эту деятельность более контролируемой. Однако, в другом Федеральном законе «О лицензировании отдельных видов деятельности» (от 04.05.2011 №99-ФЗ, в ред. от 28.07.2012 №133-ФЗ) эта деятельность вообще не рассматривается в числе подлежащих лицензированию.

Наиболее актуальными продолжают оставаться вопросы, связанные с проблемой хранения и утилизации пестицидов. Правовому регулированию этих вопросов посвящена статья 24 Закона «Обезвреживание, утилизация, уничтожение и захоронение пришедших в негодность и (или) запрещенных к применению пестицидов и агрохимикатов, тары из под них». Но, на практике положения этой статьи реализуются не в полной мере из-за отсутствия необходимых подзаконных актов (кроме указанного выше СанПиН 1.2.2584-10). Хорошо известны случаи хранения пестицидов в неприспособленных для этих целей помещениях, складирование пришедших в негодность, либо запрещенных к применению пестицидов, их несанкционированные захоронения. В результате грубого нарушения законодательства в отдельных регионах отмечается чрезвычайная ситуация с накоплением токсичных, опасных для окружающей среды и здоровья людей пестицидов и их остатков. Ситуация настолько серьезная, что ее обсуждению были посвящены специальные заседания Межведомственной комиссии Совета безопасности РФ: «Обеспечение экологической безопасности при обращении с пестицидами и агрохимикатами» (28.02.2002) и «О состоянии и мерах по защите окружающей среды и здоровья населения от воздействия стойких органических загрязнителей» (10.12.2003). Комитет Государственной Думы по экологии также организовал специальные парламентские слушания на тему: «О мерах по обеспечению экологической безопасности при хранении и утилизации пестицидов и агрохимикатов» (22.04.2004).

Для решения данной проблемы Федеральному Собранию РФ и Правительству РФ были рекомендованы самые неотложные меры и в первую очередь – законодательные:

«… Внести в Государственную Думу проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» в части инвентаризации и утилизации пестицидов и агрохимикатов и проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» в части лицензирования видов деятельности в области оборота пестицидов и агрохимикатов.

… Ускорить разработку и принятие нормативных правовых актов, предусмотренных федеральными законами «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» и «Об охране окружающей среды», необходимых для их практической реализации, включая: Порядок утилизации (уничтожения) пестицидов и агрохимикатов, пришедших в негодность и запрещенных для применения на территории Российской Федерации, Правила охраны окружающей среды от негативного воздействия пестицидов и агрохимикатов при их транспортировке, хранении и применении, Порядок экологической паспортизации территорий вокруг предприятий по производству пестицидов и агрохимикатов и мест их хранения и других нормативных правовых актов».

Законотворческая работа в этом направлении заметно активизировалась в ходе реформы технического регулирования (см. 5.2). Стимулом к этой работе послужил Федеральный закон «О техническом регулировании» (от 27.12.2002 №184-ФЗ) и принятая в его развитие «Программа разработки технических регламентов на 2004-2006 г.г.» (Постановление Правительства РФ от 06.11.2004 г. №1421-р). В соответствии с этими документами был подготовлен проект специального технического регламента «О требованиях к безопасности процессов испытания, производства, хранения, перевозки, реализации, применения, обезвреживания и утилизации пестицидов» (ВНИИ защиты растений, Санкт-Петербург, 2005). Как и любой другой, настоящий технический регламент должен приниматься в целях: «защиты жизни или здоровья граждан; … охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений; предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей, в т.ч. потребителей …» (в ред. Федерального закона «О техническом регулировании» от 21.07.2011 №255-ФЗ; статья 6 «Цели принятия технических регламентов»). Особое внимание в проекте уделяется правовому решению вопросов по обезвреживанию, уничтожению и утилизации пестицидов, подтверждению соответствия пестицидов, отзыву опасной продукции и ответ-

ственности за нарушения технического регламента (Долженко, 2005, №6). В соответствии с действующим законодательством проект технического регламента был опубликован на сайте Министерства здравоохранения и социального развития для широкого общественного обсуждения.

Также началась работа по изменению и дополнению Закона. Необходимость проведения этой работы была очевидна и юридически обоснована вскоре после опубликования Закона (Коган, 1998, №11). Со временем необходимость доработки Закона возросла еще больше в силу быстро меняющейся экономической обстановки в нашей стране. Последние изменения Закона были утверждены 19 июля 2011 г., №248-ФЗ).

Наряду с законотворческой работой в области химической защиты растений решались и организационные вопросы. Так, в целях совершенствования государственного регулирования в области безопасного обращения с пестицидами была создана специальная Межведомственная комиссия (Приказ МСХ РФ от 06.11.2008 №493). К основным задачам Комиссии относятся в том числе:

«… анализ правоприменительной практики в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами в Российской Федерации;

выработка согласованных предложений по совершенствованию нормативно-правового регулирования в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами» («Положение о Межведомственной комиссии по вопросам безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами»; Приложение №1 к Приказу МСХ РФ от 06.11.2008 №493).

Хорошо известно, что вся деятельность в области обращения с пестицидами строго регламентирована с учетом их негативного воздействия на здоровье людей и окружающую среду. Так, при работе с химическими средствами защиты растений действуют государственные стандарты (ГОСТы), санитарные правила и нормы (СанПиНы), которые обеспечивают безопасное обращение с пестицидами, качество работ и предоставляемых услуг в этой сфере. В первую очередь это относится к стандартам безопасности труда:

ГОСТ 12.3.041-86 «Применение пестицидов для защиты растений. Требования безопасности»; СанПиН 1.2.2584-10 «Гигиенические требования к безопасности процессов испытаний, хранения, перевозки, реализации, применения, обезвреживания и утилизации пестицидов и агрохимикатов»; СанПиН 1.2.1330-03 «Гигиенические требования к производству пестицидов и агрохимикатов».

Большая группа ГОСТов относится к методам определения остаточных количеств пестицидов в пищевых продуктах растительного и животного происхождения, в питьевой воде, соках и т.п. СанПиНы эффективно используются при соблюдении гигиенических нормативов содержания пестицидов в объектах охраны окружающей среды – вода, воздух, почва (ГН 1.1.546-96. Гигиенические нормативы содержания пестицидов в объектах окружающей среды).

Вопросы охраны окружающей среды при использовании пестицидов давно изучаются в различных направлениях, в том числе и специалистами по защите растений. Результаты их исследований обычно представляли научный интерес и носили рекомендательный характер. Юридическое обоснование они смогли получить только с принятием Федерального закона «Об охране окружающей среды» (от 10.01.2002 №7-ФЗ, в ред. от 02.07.2013 №185-ФЗ). Статья 49 «Требования в области охраны окружающей среды при использовании химических веществ в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве» устанавливает правовое регулирование в решении этих важных вопросов:

1. Юридические и физические лица обязаны выполнять правила производства, хранения, транспортировки и применения химических веществ, используемых в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, требования в области охраны окружающей среды, а также принимать меры по предупреждению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности и ликвидации вредных последствий для обеспечения качества окружающей среды, устойчивого функционирования естественных экологических систем и сохранения природных ландшафтов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Запрещается применение токсичных химических препаратов, не подвергающихся распаду.

Кроме того, в отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности, связанной в том числе и с использованием химических средств защиты растений, закон устанавливает процедуру оценки воздействия пестицидов на окружающую среду и их экологическую экспертизу (статья 32 «Проведение оценки воздействия на окружающую среду», статья 33 «Экологическая экспертиза»). Обе правовые процедуры выполняются на этапе подготовки различных проектов в области природопользования. Они должны документально обосновать весь спектр возможных негативных последствий для окружающей среды от реализации планируемых видов деятельности. В отношении пестицидов требуется особое внимание и контроль с учетом их способности к переме-

щению, накоплению и трансформации в объектах окружающей среды (воздух, вода, почва) и живых организмах. Порядок проведения этой работы устанавливается Федеральным законом «Об экологической экспертизе» (от 23.11.1995 №174-ФЗ), Постановлением Правительства РФ «О порядке проведения государственной экологической экспертизы» (от 11.06.1997 №698), приказом Госкомэкологии «Об оценке воздействия на окружающую среду в Российской Федерации» (от 16.05.2000 №372) и другими нормативными актами Минприроды и Росприроднадзора. Эта большая и ответственная работа по сбору всей обосновывающей документации в соответствии с действующим законодательством и обеспечением требований экологической безопасности должна выполняться высококвалифицированными специалистами в области природопользования и промышленной безопасности (Квашнин, 2011, №№4-6).

Таким образом, можно считать, что нормативно-правовая база в области применения химических средств для защиты растений направлена и на исполнение Федерального закона «Об охране окружающей среды», который, в свою очередь, действует в целях соблюдения конституционной нормы − права каждого на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии (Конституция РФ, статья 42).

Учитывая особую роль химических средств защиты растений в жизни человека (через потребление пищевой продукции растительного происхождения), Минздрав РФ со своей стороны осуществляет государственный санитарно-эпидемиологический надзор и контроль за соблюдением гигиенических требований по безопасному обращению с пестицидами и за их воздействием на окружающую среду. Эта постоянная, большая работа выполняется в соответствии с Федеральными законами «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (от 30.03.1999 №52-ФЗ), «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» и Постановлением Правительства РФ «Об утверждении Положения о государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации и Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании» (от 24.07.2000 №554). В целях усиления эффективности этой работы и предотвращения поступления на потребительский рынок опасных для человека пестицидов и агрохимикатов, применение которых не регламентировано, Минздрав РФ издал Приказ «О токсиколого-гигиенической экспертизе пестицидов и агрохимикатов» (от 31.01.2002 №24). В рамках этого Приказа установлен порядок и сроки проведения экспертизы пестицидов. В круг вопросов, подлежащих экспертизе, входят:

– комплексная токсиколого-гигиеническая оценка препарата и оценка его возможного негативного влияния на здоровье населения;

– гигиеническая оценка условий производства и применения препарата, включая гигиеническую оценку используемого оборудования;

– гигиеническая регламентация пестицида в объектах окружающей среды (вода, воздух, продовольственное сырье, пищевые продукты), а также гигиеническая регламентация условий его производства и применения на территории РФ;

– оценка методов аналитического контроля содержания остаточных количеств пестицида в сельскохозяйственной продукции и объектах окружающей среды.

В практике правового обеспечения Госсанэпиднадзора за безопасным обращением с пестицидами, главным образом, используются СанПиН «Гигиенические требования к хранению, применению и транспортировке пестицидов и агрохимикатов».

4. Правовая ответственность в сфере фитосанитарии

Аналитический обзор считался бы не полным и не законченным, если не рассмотреть состояние правовой ответственности в данной сфере законодательства. В современных экономических условиях, с появлением новых категорий сельскохозяйственных товаропроизводителей и землепользователей, правовое решение вопросов ответственности за нарушения законодательства, в том числе и фитосанитарного, становится все более актуальным. При этом, в основных федеральных законах, обеспечивающих фитосанитарную безопасность («О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», «О карантине растений», в Лесном кодексе) решение вопросов правовой ответственности устанавливается в самом общем виде: « … в соответствии с законодательством Российской Федерации …». В названных документах нет ни перечней правонарушений, ни перечней санкций за их совершение, как это зафиксировано в Кодексе об административных правонарушениях или в Уголовном кодексе. В отсутствии единого законодательного акта, в случае нарушения требований фитосанитарной безопасности, предлагается применять основные (традиционные) формы юридической ответственности, принятые в российском законодательстве, а именно: дисциплинарную, административную, гражданскую или уголовную ответственность (Долин, 1998; Юридическая энциклопедия, 2006).

Дисциплинарная ответственность – применяется к работникам, занятым в сфере защиты и карантина растений, за неисполнение или ненадлежащее исполнение (по вине работника) трудовых обязанностей. К таким обязанностям относятся:

– выполнение требований фитосанитарного законодательства, особенно в части охраны здоровья людей и домашних животных, охраны окружающей среды, в том числе среды обитания диких животных (насекомых, рыб, птиц и зверей);

– выполнение обязательств по трудовому договору;

– выполнение правил внутреннего трудового распорядка;

– выполнение должностных инструкций, положений, приказов, технических правил и т.п.

В соответствии с Трудовым кодексом РФ (от 30.12.2001 №197-ФЗ), в случае нарушения трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить к работнику дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, в том числе и строгий, увольнение. Кроме дисциплинарной ответственности, лица виновные в нарушении трудового законодательства могут привлекаться и к материальной ответственности в порядке, установленном Трудовым кодексом РФ.

Административная ответственность – применяется к физическим лицам (гражданам), должностным и юридическим лицам (организациям) за совершенное ими административное правонарушение. Административным правонарушением считается «… посягающее на государственный или общественный порядок, собственность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие или бездействие, за которое законодательством предусмотрена административная ответственность» (Юридическая энциклопедия, 2006). Административная ответственность устанавливается в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее − КоАП РФ). За административные правонарушения в установленном порядке могут применяться административные взыскания в виде: предупреждения, штрафа, лишения специального права, исправительных работ, административного ареста и др.

Отдельные статьи КоАП РФ (от 30.12.2001 №195-ФЗ, с изменениями и в ред. Федерального закона от 02.11.2013 №305-ФЗ) имеют непосредственное отношение к административным правонарушениям в сфере фитосанитарного законодательства:

Статья 8.3. Нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами.

Нарушение правил испытаний, производства, транспортировки, хранения, применения и иного обращения с пестицидами и агрохимикатами, которое может повлечь причинение вреда окружающей среде.

Статья 8.6. Порча земель.

2. Уничтожение плодородного слоя почвы, а равно порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления.

Статья 10.1. Нарушение правил борьбы с карантинными, особо опасными и опасными вредителями растений, возбудителями болезней растений, растениями-сорняками.

Статья 10.2. Нарушение порядка ввоза на территорию Российской Федерации и в свободные от карантинных объектов зоны, вывоза с территории Российской Федерации и из карантинных фитосанитарных зон подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза).

Статья 10.3. Нарушение правил производства, заготовки, перевозки, хранения, переработки, использования и реализации подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза).

Статья 10.12. Нарушение правил производства, заготовки, обработки, хранения, реализации, транспортировки и использования семян сельскохозяйственных растений.

Статья 10.13. Нарушение правил ведения документации на семена сельскохозяйственных растений.

Статья 10.14. Нарушение порядка ввоза на территорию Российской Федерации семян сельскохозяйственных растений.

Во всех случаях административных правонарушений, предусмотренных названными выше статьями, на граждан, должностных и юридических лиц налагается административный штраф, взимаемый в условных единицах – МРОТ (минимальный размер оплаты труда).

Дела об административных правонарушениях, предусмотренные названными выше статьями, рассматриваются уполномоченными органами, либо должностными лицами от имени органов, осуществляющими государственный карантинный фитосанитарный контроль, государственный надзор и контроль за безопасным обращением с пестицидами и агрохимикатами, за качеством и безопасностью зерна и продуктов его

переработки и государственный контроль за использованием и охраной земель сельскохозяйственного назначения (ст. 23.15 КоАП РФ).

Высокопрофессиональный комментарий к каждой из названных выше статей можно найти в постатейных комментариях к КоАП РФ, составленных такими специалистами в области административного права, как А.Б. Агапов (2004), А.Б. Борисов (2009), А.Н. Гуев (2009), В.С. Чижевский (2009), Н.Г. Салищева (2009).

Уголовная ответственность – применяется «… к лицу, виновному в совершении преступления и способному нести уголовную ответственность, меры государственного принуждения в форме наказания» (Юридическая энциклопедия, 2006). Нарушение правил, установленных в сфере обеспечения фитосанитарной безопасности населения и территории РФ, повлекшие тяжкие последствия, квалифицируются как преступления экологического характера и подпадают под действие Уголовного Кодекса РФ (УК РФ, от 13.06.1996 №63-ФЗ) − гл. 26 «Экологические преступления», статья 249 «Нарушение ветеринарных правил и правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений», п. 2:

«Нарушение правил, установленных для борьбы с болезнями и вредителями растений, повлекшее по неосторожности тяжкие последствия, (в ред. Федерального закона от 25.06.1998 №92-ФЗ) − наказывается штрафом в размере до ста двадцати тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года, либо обязательными работами на срок до трехсот шестидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо ограничением свободы на срок до двух лет» (в ред. Федеральных законов от 06.05.2010 №81-ФЗ, 07.12.2011 №420-ФЗ).

Правила, установленные для борьбы с болезнями и вредителями растений, содержатся в многочисленных правовых нормативных документах, которые утверждаются специально уполномоченными государственными органами по обеспечению карантина и защиты растений в РФ, а также Минсельхозом, Минздравсоцразвития, Министерством природных ресурсов, Государственным таможенным комитетом и иными ведомствами.

К нарушениям указанных правил относятся прямо запрещенные этими правилами действия, как то:

− ввоз на территорию РФ зараженных партий семян, например, семенного зерна, зараженного ржавчиной или головней, семенного картофеля, пораженного фитофторой;

− посев либо указание (должностного лица) о посеве зараженных семян;

− применение запрещенных или некачественных препаратов для борьбы с болезнями и вредителями растений;

− сокрытие либо искажение информации о реальном фитосанитарном состоянии территории РФ.

К нарушениям указанных правил относится и бездействие (должностного лица), т.е. невыполнение предписанных соответствующими правилами действий, например, обязательных мероприятий (агротехнических, истребительных, профилактических) по защите растений от вредителей и болезней.

К предусмотренным законом признакам, характеризующими конкретный вид экологических преступлений, относятся и тяжкие последствия. В данном случае это:

− эпифитотия, т.е. массовое распространение болезней растений на значительной территории;

− полное или частичное уничтожение (гибель) урожая сельскохозяйственных культур (например, виноградника, пораженного филлоксерой);

− гибель или порча семенного (элитного) фонда;

− уничтожение или повреждение участков леса; выведение из оборота значительных площадей пахотных земель;

− имущественный ущерб, связанный с гибелью урожая сельскохозяйственных культур, многолетних культурных насаждений, затратами на ликвидацию последствий эпифитотии или распространения особо опасных массовых вредителей растений;

− причинение вреда здоровью человека, заболевания и гибель домашних животных, заболевания и гибель диких животных (насекомых, рыб, птиц и зверей).

Между нарушением указанных правил и тяжкими последствиями должна быть установлена причинная связь, как необходимое основание для возбуждения уголовной ответственности (Комментарии к УК РФ под редакцией: Ю.И.Скуратова и В.М.Лебедева, 1997; В.В.Мозякова, 2004; А.В.Бриллиантова, 2010; В.М.Лебедева, 2010).

Права и обязанности граждан, должностных и юридических лиц должны быть регламентированы и включены самостоятельными разделами в соответствующие правовые нормативные акты по карантину и защите растений и продукции растительного происхождения.

5. Перспективы развития фитосанитарного законодательства

В ближайшее время с уверенностью можно прогнозировать определенную активность в законотворческой работе в сфере защиты и карантина растений. Это объясняется радикальными изменениями, происходящими в государственных органах исполнительной власти в ходе административной реформы и реформы технического регулирования*. Представляется логичным и целесообразным рассмотреть основные направления реформирования, их влияние на текущее состояние и развитие фитосанитарного законодательства применительно к условиям рыночной экономики.

5.1. Административная реформа

В результате продолжающегося процесса административного реформирования при Минсельхозе создана Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору – Россельхознадзор («Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору» Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 №327). В соответствии с возложенными на нее задачами новая государственная служба в сфере карантина и защиты растений призвана выполнять следующие функции:

« … проводит учет и анализ нарушений требований технических регламентов и других нормативных правовых документов в закрепленной сфере деятельности;

выдает:

– карантинные, фитосанитарные и иные разрешения (сертификаты) и свидетельства на поднадзорные грузы при их перевозках;

– разрешения (включая введение и отмену ограничений) на ввоз в РФ и на вывоз из РФ, а также на транзит по ее территории поднадзорных грузов;

организует и осуществляет надзор на государственной границе РФ, а также на транспорте в закрепленной сфере деятельности;

осуществляет надзор за соблюдением … законодательства РФ в закрепленной сфере деятельности, в том числе:

*Указы Президента РФ: «О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)» от 19.11.2002 № 1336, «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 09.03.2004 № 314; Постановление Правительства РФ «Об административной реформе» от 18.12.2002 № МК-П26-49.

– надзор за проведением мероприятий по карантину и защите растений, соблюдением техники безопасности при применении, транспортировке и хранении пестицидов и агрохимикатов, регламентов их применения, проведением фитосанитарного мониторинга состояния земель любого целевого назначения и складских помещений;

устанавливает и упраздняет карантинные фитосанитарные зоны, устанавливает и отменяет карантинные фитосанитарные режимы» («Вопросы Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору» Постановление Правительства РФ от 08.04.2004 №201; «О мерах по обеспечению деятельности Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору» Постановление Правительства РФ от 08.12.2004 №754).

Таким образом, новой государственной службе потребуются и новые правовые нормативные документы, поскольку возложенные на нее задачи связаны, главным образом, с выполнением контрольных и надзорных функций. Именно в этой сфере деятельности в первую очередь возникают отношения, которые надлежит регулировать на правовой основе. Новой государственной службе предоставляются также полномочия общенациональной организации по защите растений, которая должна выполнять обязательства, принятые Россией по Международной конвенции по защите растений и предусмотренные статьей IV Конвенции − «Национальная организация по защите растений» («Об официальной национальной организации по карантину и защите растений» Постановление Правительства РФ от 29.05.2006 №329).

В ходе дальнейшего реформирования государственных органов исполнительной власти в ведении Минсельхоза образован ФГУ «Российский сельскохозяйственный центр» – Россельхозцентр (Распоряжение Правительства РФ от 05.05.2007 №566-р и Приказ МСХ РФ от 29.05.2007 №288). Россельхозцентр, как новое федеральное государственное учреждение (ФГУ), создан путем реорганизации в форме слияния республиканских, областных и краевых станций защиты растений и государственных семенных инспекций. На основе реорганизуемых государственных территориальных учреждений созданы обособленные структурные подразделения (филиалы) в отдельных субъектах Российской Федерации.

В работе ФГУ «Россельхозцентр» основной целью становится оказание услуг на государственном уровне. В области защиты растений − это проведение фитосанитарного мониторинга на всей территории Российской Федерации в целях обеспечения продовольственной безопасности, а также исполнение Россией международных обяза-

тельств по предотвращению распространения особо опасных вредителей и болезней сельскохозяйственных культур на территории сопредельных государств. Правовой основой этой деятельности служит Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» (от 29.12.2006 №264-ФЗ) и его статья 17 «Система государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства»:

«п.3. В систему государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства в обязательном порядке включается информация о фитосанитарном состоянии территории РФ и проводимых мероприятиях по выявлению, ликвидации и предупреждению распространения болезней растений, вредителей растений».

Таким образом, процесс административного реформирования в аграрном секторе экономике затронул и Государственную службу защиты растений путем ее реорганизации и изменения функций применительно к условиям рыночной экономики. Радикальные изменения в налаженной годами практической деятельности в этой отрасли растениеводства прошли без предварительного обсуждения и вызвали серьезную озабоченность научной общественности (Захаренко, 2002, №12; Захаренко и др., 2004, №11; Павлюшин и др., 2003, №6; Долженко, 2011, №2). В первую очередь ведущие специалисты обращают внимание на существенные изменения в системе финансирования. Переход с федерального на местный региональный уровень распределения бюджетных средств негативно отразился на эффективности всех видов работ по защите растений из-за их недофинансирования. По этой же причине заметно сократилось число агрономов по защите растений, которые в статусе государственных инспекторов всегда проводили фитосанитарный мониторинг распространения вредных организмов, обеспечивали контроль и надзор за оборотом химических средств, используемых в защите сельскохозяйственных растений. По мнению ведущих специалистов, общая фитосанитарная ситуация может стать чрезвычайной с непредсказуемыми последствиями для продовольственной безопасности страны, здоровья граждан и окружающей среды. Негативные последствия реформирования Государственной службы защиты растений усугубляются и отсутствием федерального закона «О защите растений» и государственной концепции недопущения чрезвычайных фитосанитарных ситуаций. Также всеми отмечается слабая эффективность действующих законов «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» (1997 г.) и «О карантине растений» (2000 г.) из-за их недоработки и отсутствия отдельных подзаконных актов. Как уже говорилось выше (в соответствующих разделах Обзора − «2» и «3»), эти законы уже не соответствуют современным требованиям обеспечения фитосанитарной безопасности на территории

РФ, они нуждаются в серьезных изменениях и переработке. К этому следует добавить и заметное снижение уровня профессиональной подготовки кадров по защите растений, как в количественном, так и в качественном отношении. Такое положение с молодыми кадрами сложилось в силу разных причин объективного характера, в том числе и в результате продолжающейся реформы высшего и среднего специального образования.

5.2. Реформа технического регулирования

Дальнейшее развитие фитосанитарного законодательства неразрывно связано и с реформой технического регулирования (далее − реформа), которая призвана совершенствовать управление экономикой путем изменения существующей системы государственного нормирования и контроля.

Хорошо известно, что действующие нормативные документы имеют истоки в правовых актах, созданных во времена плановой социалистической экономики и строгой системы государственного контроля и надзора. Поэтому в новых экономических условиях возникают неизбежные противоречия в правовом регулировании любой практической деятельности. В целях преодоления этих противоречий и проводится реформа технического регулирования, которая затрагивает все отрасли экономики, в том числе сельское и лесное хозяйство. Главная задача реформы – это государственное обеспечение и повышение гарантий безопасности. Прежняя система обязательных требований, контроля и надзора за процессом производства, качеством выпускаемой продукции, выполняемых работ, оказываемых услуг и т.п. – переходит из функций государства в сферу рыночных отношений.

Правовой основой реформы служит Федеральный закон «О техническом регулировании» (от 27.12.2002 №184-ФЗ, в ред. от 23.07.2013 №238-ФЗ, далее − Закон), вступивший в силу 1 июля 2003 г. В соответствии с Законом действующие государственные и отраслевые стандарты (ГОСТы, ОСТы), стандарты организаций (СТО), Санитарные правила и нормы (СанПиНы) и другие нормативно-технические документы постепенно будут заменяться на *технические регламенты* и *национальные стандарты*.

5.2.1. Технические регламенты – будут действовать либо в статусе федеральных законов, либо указов Президента РФ, либо постановлений Правительства РФ, либо нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти по техническому регулированию (ст. 2 Закона «Основные понятия»). Технический регламент

следует рассматривать как единый и единственный исчерпывающий перечень обязательных требований по безопасности, предъявляемых государством к конкретному виду деятельности.

Подготовка проектов, принятие, изменение и отмена технических регламентов проводится в соответствии с установленным Законом порядком. Учитывая масштабы предстоящей работы по реформированию всей системы технического регулирования и всю сложность ее реализации в современных экономических условиях, принят ряд правительственных постановлений, направленных на согласованную политику различных ведомств в законотворческой деятельности. В помощь разработчикам проектов создается и методическая основа, поскольку технический регламент – это наиболее сложный для подготовки нормативно-правовой документ. Научная, организационная и методическая работа независимо ведется Минпромторг, Ростехрегулирование (б. Госстандарт), Национальным институтом технического регулирования и Экономической группой при Администрации Президента РФ. Общие методические подходы необходимы, чтобы обеспечить соблюдение основных принципов технического регулирования, установленных Законом.

Анализ существующих методических рекомендаций, несмотря на их разнообразие, дает общее представление об основных структурных элементах типового проекта и общих требованиях к разработчикам.

• *Цель (и) принятия регламента* – строго в соответствии со статьей 6 Закона, устанавливающей единые цели для любого технического регламента:

– «защита жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества» и/или

– «охрана окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений» и/или

– «предупреждение действий, вводящих в заблуждение приобретателей, в т.ч. потребителей» и/или

– «обеспечение энергетической эффективности и ресурсосбережения»;

– иные цели – не допускаются.

• *Объекты технического регулирования* (далее − ОТР) – материальные объекты и технологические процессы; приводится исчерпывающий перечень ОТР, на которые распространяется действие данного технического регламента, причем этот перечень может быть достаточно большим; для идентификации и описания свойств объекта используются общероссийские классификаторы, научно-технические и нормативные документы, а также документы составляющие Федеральный информационный фонд тех-

нических регламентов и стандартов; приводятся правила идентификации объекта для целей применения технического регламента.

• *Основные понятия (термины, определения)* – приводятся только те понятия (термины, определения), которые необходимы для достижения целей конкретного регламента, не используются в общепринятом смысле, в других федеральных законах и технических регламентах; требуется ясность и точность их применения, без двойного (многозначного) толкования и в соответствии с общепринятой терминологией в конкретной сфере деятельности.

• *Требования безопасности* – направлены на то, чтобы предотвратить опасные проявления свойств ОТР; требования безопасности соотносятся с общим перечнем[*] опасностей с учетом их применимости к конкретному ОТР; определяется уровень безопасности, который должен быть достигнут в соответствии с целями данного технического регламента; в случае фитосанитарных регламентов – это минимально необходимые требования (фитосанитарные меры), которые обеспечивают биологическую и экологическую безопасность.

• *Подтверждение соответствия* – устанавливается форма обязательного подтверждения соответствия ОТР требованиям данного регламента; это либо принятие декларации о соответствии, либо обязательная сертификация (ст. 20 Закона «Формы подтверждения соответствия»); приоритетная форма – декларирование соответствия, сертификация допускается только в обоснованных случаях; в рамках установленной формы подтверждение соответствия осуществляется в определенном порядке, по определенной схеме; ВНИИ сертификации Госстандарта разработаны «Рекомендации по выбору форм и схем обязательного подтверждения соответствия продукции при разработке технических регламентов» (Р 50.1.046-2003. М., 2003).

• *Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технического регламента* – указываются объекты государственного контроля; устанавливаются органы государственного контроля, их полномочия и ответственность; определяются требования к юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям и физическим лицам, их права при проведении государственного контроля; проверка выполнения

---

[*]Закрытый (неподлежащий изменению) перечень наиболее значимых для человека и окружающей среды опасностей, включая и биологическую, для предотвращения которых и разрабатываются все технические регламенты (п. 1 ст. 7 Закона «Содержание и применение технических регламентов»).

требований технического регламента осуществляется в соответствии с действующим законодательством

• *Заключительные и переходные положения* – в этом разделе указываются:

– переходные положения и порядок их выполнения в переходный период;

– все нормативные правовые акты, которые должны быть приведены в соответствие с данным техническим регламентом;

– срок, по истечении которого требования данного регламента становятся обязательными.

Кроме того, здесь могут быть названы требования и нормы, которые связаны с последующим принятием и вступлением в силу соответствующих технических регламентов.

Разработчикам проектов рекомендуется также учитывать сложившуюся международную практику в области стандартизации и (при необходимости) закладывать в текст регламента положения международных актов, действующих в предметной области технического регулирования и не противоречащих законодательству Российской Федерации. Для фитосанитарных регламентов это – *Соглашение по техническим барьерам в торговле (ТБТ) ВТО, Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер (СФС) ВТО, Международная конвенция по защите растений (МКЗР) ФАО.*

Закон прямо указывает, что: «… фитосанитарные меры разрабатываются и применяются на основе научных данных, а также с учетом соответствующих международных стандартов, рекомендаций и других документов международных организаций в целях соблюдения необходимого уровня … фитосанитарной защиты, который определяется с учетом степени фактического научно обоснованного риска» (п. 9 ст. 7 «Содержание и применение технических регламентов»).

Очевидно, что вся дальнейшая работа по развитию фитосанитарного законодательства будет направлена на исполнение Закона и разработку технических регламентов, необходимых для обеспечения требований фитосанитарной безопасности на территории РФ. Комментарии к Закону применительно к новым правовым задачам фитосанитарии были сделаны академиком Россельхозакадемии В.А.Захаренко (Защита и карантин растений, 2003, №2).

В целях реализации Закона и дальнейшего развития реформы была утверждена «Программа разработки технических регламентов на 2004-2006 г.г.» (Постановление Правительства РФ от 06.11.2004 г. №1421-р; далее − Программа). В числе приоритет-

ных технических регламентов названы и те, которые будут регулировать все правовые отношения в области защиты и карантина растений:

«О требованиях к безопасности пестицидов, процессов их испытаний, производства, хранения, перевозки, реализации и утилизации»;

«О требованиях к безопасности технических средств и процессов применения пестицидов»;

«О требованиях к безопасности объектов технического регулирования, необходимых для обеспечения ветеринарно-санитарного и фитосанитарного благополучия на территории Российской Федерации»;

«О требованиях к биологической безопасности растений, ввозимых на территорию Российской Федерации»;

«О требованиях к биологической безопасности и безвредности генно-инженерно-модифицированных (трансгенных) растений».

Относительно большое число заявленных в Программе фитосанитарных регламентов объясняется их важной ролью в обеспечении продовольственной, биологической и экологической безопасности. Поэтому при разработке фитосанитарных регламентов должны учитываться и требования других технических регламентов, также включенных в Программу: *«О биологической безопасности»* и *«Об экологической безопасности»*.

ВНИИ защиты растений РАСХН (С.-Петербург, далее − ВИЗР) принял активное участие в подготовке проектов первых трех фитосанитарных регламентов из представленного списка. В целях привлечения внимания научной общественности и специалистов-практиков к этой работе в журнале «Защита и карантин растений» были опубликованы основные положения проектов данных регламентов и комментарии к ним (Долженко, 2005, №6; Лысов, 2005, №8; Гричанов, 2005, №9).

В дальнейшем в Программу были внесены изменения и в новой ее редакции основной фитосанитарный регламент стал называться «О требованиях к фитосанитарной безопасности на территории РФ» (Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2007 №1930-р). Ответственность за разработку и внесение в Правительство проекта данного регламента была возложена на Минсельхоз. Этим же Распоряжением Правительства определены и федеральные органы исполнительной власти, с которыми необходимо согласовать проект данного регламента; это − Минприроды, Минтранс, Минфин, Минпромторг, Минэкономразвития, МВД.

В целях реализации Программы и Распоряжения Правительства РФ Минсельхоз объявил конкурс на разработку проекта нормативного правового акта по теме: «Разработка технического регламента «О требованиях к фитосанитарной безопасности на территории РФ». ВИЗР на общих основаниях принял участие в конкурсе, выиграл его и по условиям конкурса заключил с Минсельхозом госконтракт (Договор №1056/13 от 16.06.2008) на выполнение работ, связанных с разработкой проекта данного технического регламента.* Все виды работ были выполнены в полном объеме, в установленные договором сроки и приняты Заказчиком (Минсельхозом) на основании «Актов сдачи-приемки работ».

В соответствии с установленным Законом порядком (ст. 9 «Порядок разработки, принятия, изменения и отмены технического регламента») Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии опубликовало уведомление о разработке проекта данного технического регламента. В уведомлении по определенной форме приводится вся информация о регламенте, в том числе и обоснование необходимости его разработки:

«… Принятие данного технического регламента необходимо для защиты жизни или здоровья граждан, животных и растений на территории Российской Федерации в сфере обеспечения фитосанитарной безопасности, для защиты растений и продукции растительного происхождения, принадлежащих на правах имущества физическим или юридическим лицам, или отнесенных к государственному или муниципальному имуществу, от опасности, возникающей в связи с проникновением (заносом) и распространением вредителей растений, возбудителей болезней растений и растений-сорняков. Данный технический регламент установит правовые основы регулирования процессов производства, хранения, перевозки, реализации и утилизации растений и продукции растительного происхождения; приведет их в соответствие с Федеральным законом «О техническом регулировании», с учетом положений соответствующих фитосанитарных директив ВТО, Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО), ЕОКЗР, фитосанитарного законодательства стран СНГ» (Вестник технического регулирования, 2008, №9 (58), Приложение №1, с. 3)

Дополнительно к официальному уведомлению о разработке проекта технического регламента вся информация о нем была размещена на сайте ВИЗРа. Далее в течение двух месяцев со дня опубликования уведомления проект технического регламента до-

*В разработке проекта непосредственное участие принимали авторы настоящего Обзора.

рабатывался с учетом полученных замечаний (пожеланий, рекомендаций и т.п.) от заинтересованных лиц. Затем в установленном Законом порядке прошло публичное обсуждение доработанного проекта и опубликовано уведомление о завершении публичного обсуждения (Вестник технического регулирования, 2008, №11 (60), с. 102).

Таким образом, можно признать, что проект технического регламента «О требованиях к фитосанитарной безопасности на территории РФ» разработан в соответствии с условиями конкурса и госконтракта и подготовлен к принятию в соответствии с действующим законодательством в сфере технического регулирования. К сожалению, по ряду причин, в т.ч. бюрократических, этот регламент так и не был принят. Вместо этого, вышел Приказ Минсельхоза России от 29 декабря 2010 г. №456 «Об утверждении Правил обеспечения карантина растений при ввозе подкарантинной продукции на территорию Российской Федерации, а также при ее хранении, перевозке, транспортировке, переработке и использовании», который включил все карантинные требования регламента. Они вошли также в проект нового Федерального закона «О карантине растений».

С другой стороны, некарантинные требования регламента не нашли себе места в последних нормативных актах правительства в области фитосанитарии. Необходимо утвердить приказом министра сельского хозяйства перечни опасных и особо опасных (т.е., регулируемых некарантинных) вредных организмов и обеспечить проведение для них анализа фитосанитарного риска. Без этого приказа перечисленные выше нормы о правовой ответственности в сфере фитосанитарии действовать не будут.

Согласно проекту технического регламента «О требованиях к фитосанитарной безопасности на территории РФ», целью обеспечения фитосанитарной безопасности на территории РФ в части защиты растений является предотвращение массового размножения (развития) опасных и особо опасных вредных организмов – вредителей растений, возбудителей болезней растений, сорных растений, способных при массовом размножении и (или) распространении вызывать имущественный ущерб, связанный с утилизацией продукции растительного происхождения, снижением ее качества и потребительской ценности, а также способных вызвать угрозу возникновения чрезвычайных фитосанитарных ситуаций.

Основным требованием фитосанитарной безопасности к объектам технического регулирования является недопущение превышения установленных норм заселения (заражения) растений и продукции растительного происхождения вредными организма-

ми, приводящего к возникновению чрезвычайных фитосанитарных ситуаций, при которых создается угроза имущественного ущерба, связанного с гибелью продукции растениеводства (более 30%), многолетних культурных насаждений, уничтожения или повреждения значительных участков леса, выведения из оборота сельскохозяйственных земель.

Подведомственные МСХ РФ государственные учреждения, осуществляющие фитосанитарный мониторинг, при выявлении угрозы развития чрезвычайной фитосанитарной ситуации должны определять и доводить в установленный срок до соответствующих юридических и физических лиц технически обоснованные нормы заселения (заражения) растений и продукции растительного происхождения особо опасными и опасными вредными организмами.

В упомянутом проекте регламента содержатся также требования к процессам производства продукции растительного происхождения при угрозе развития чрезвычайной фитосанитарной ситуации.

В целях предупреждения массового размножения (развития) особо опасных и опасных вредных организмов на территории РФ подведомственные МСХ РФ государственные учреждения должны проводить постоянный фитосанитарный мониторинг процессов производства продукции растительного происхождения, охватывающий основные фазы развития растений. Результаты мониторинга используются в целях прогнозирования дальнейшего размножения (развития) опасных и особо опасных вредных организмов, а также сигнализации необходимости и сроков проведения фитосанитарных мероприятий.

Локализация и ликвидация очагов массового размножения (развития) опасных и особо опасных вредных организмов применяются в следующем порядке:

1) при локальной чрезвычайной ситуации, в результате которой пострадало не более 10 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности не более 100 человек, либо материальный ущерб составляет не более 1 тыс. минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации и зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы территории объекта производственного или социального назначения, – юридическими и физическими лицами по предписанию подведомственных МСХ РФ государственных учреждений, осуществляющих фитосанитарный мониторинг;

2) при местной, территориальной, региональной, федеральной и трансграничной чрезвычайной ситуации – в порядке, установленном законодательством РФ о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

5.2.2. Национальные стандарты. До начала 2000-х гг. роль государственных стандартов (ГОСТы) как обязательных для исполнения нормативных документов превалировала в практической деятельности по защите и карантину растений.

В целом стандарты рассматриваются как правовая основа обеспечения качества и безопасности работ (услуг, контрольных исследований, испытаний), продукции (растениеводческой, лесной, семенной, пищевой), объектов окружающей среды (вода, воздух, почва). Кроме того, существуют стандарты на основные термины, понятия и определения, одинаково используемые и в научной, и в практической деятельности.

Сведения о стандартах, действующих в Российской Федерации (по состоянию на текущий год) можно найти в Указателе: «Национальные стандарты. Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии. М., Стандартинформ. Издание официальное». Здесь по каждому стандарту дается краткое библиографическое описание, включающее: его наименование, регистрационный номер по государственной системе стандартизации, сведения о предыдущем документе, который заменен действующим стандартом. Основной массив стандартов (ГОСТов), обеспечивающих фитосанитарную безопасность, сосредоточен в разделе «65» Указателя − «Сельское хозяйство». Полный аутентичный текст всех стандартов опубликован в официальных изданиях, которые можно найти в научных библиотеках в отделах нормативно-технической литературы. Кроме того, все стандарты включены в электронные справочные системы: «Техэксперт» (www.cntd.ru), «Нормдок» (www.Gostinfo.ru) и др.

Существует также разнообразная справочная, научная и научно-методическая литература, где можно найти сведения нормативного характера. Это − «Методические указания», «Рекомендации», зональные и региональные системы защиты сельскохозяйственных культур, охраны и защиты лесов. Они разрабатываются в профильных НИИ, проходят производственную проверку, утверждаются на разных ведомственных уровнях и затем предназначаются для практического использования, но при этом они не являются правовыми документами и не обладают юридической силой госстандартов.

В результате реформы технического регулирования намечается значительное сокращение массива государственных и ведомственных нормативных документов, часто дублирующих либо противоречащих друг другу, не соответствующих современному уровню знаний и технического развития, требованиям новых экономических условий, а также − нормам международного права, что особенно актуально после состоявшегося

вступления России в ВТО.

Кроме количественных изменений, принципиально изменяется и статус стандартов. Из обязательных для исполнения нормативных документов они становятся добровольными и при этом максимально учитывают законные интересы всех субъектов правового регулирования отношений, возникающих в процессе деятельности органов государственной власти, физических и юридических лиц. Следует особо отметить, что принцип добровольности применения стандартов относится только к выбору того или иного стандарта и не только национального (государственного), но и стандарта организации. Далее соблюдение всех положений выбранного нормативного документа становится обязательным.

Законом определены единые цели для национальных стандартов и технических регламентов: и те, и другие принимаются для обеспечения и повышения уровня безопасности жизни и здоровья граждан, имущества всех видов, объектов, экологической безопасности, безопасности жизни и здоровья животных и растений.

Кроме этого, для национальных стандартов Закон определяет особые цели:

– «обеспечение конкурентоспособности и качества продукции (работ, услуг), единства измерений, рационального использования ресурсов, … сопоставимости результатов исследований (испытаний) и измерений, … проведения анализа характеристик продукции (работ, услуг), … добровольного подтверждения соответствия продукции (работ, услуг);

– содействие соблюдению требований технических регламентов;

– создание систем … каталогизации продукции (работ, услуг), систем обеспечения качества продукции (работ, услуг), систем поиска и передачи данных, содействие проведению работ по унификации» (ст. 11 «Цели стандартизации» (в ред. Федерального закона от 01.05.2007 №65-ФЗ).

При разработке проектов технических регламентов национальные стандарты могут использоваться в качестве их основы (статьи Закона: ст. 7 « Содержание и применение технических регламентов», ст. 11 «Цели стандартизации», ст.12 «Принципы стандартизации»).

Все национальные стандарты разрабатываются в рамках общей программы, подготовленной национальным органом РФ по стандартизации. Разработчиком может быть любое лицо, но рассмотрение и утверждение проектов национальных стандартов проводится в соответствии с установленными Законом правилами (ст. 16 «Правила разработки и утверждения национальных стандартов»). В состав национальной систе-

мы стандартизации кроме национальных стандартов входят и другие нормативные документы: стандарты организаций, правила, нормы и рекомендации в области стандартизации, общероссийские классификаторы информации, своды правил.

Формирование государственной системы стандартизации на новых принципах предполагает большую и согласованную работу специалистов различных ведомств. В этих целях подготовлена Концепция развития национальной системы стандартизации (одобрена распоряжением Правительства РФ от 28.02.2006 №266-р, далее − Концепция). Общей методической основой может служить также специальный ГОСТ (Р 1.5-2004) «Стандартизация в РФ. Стандарты национальные РФ. Правила построения, изложения, оформления и обозначения».

Законом допускается «… применение международного стандарта как основы разработки национального стандарта, за исключением случаев, если такое применение признано невозможным вследствие несоответствия требований международных стандартов климатическим и географическим особенностям Российской Федерации, техническим и (или) технологическим особенностям или по иным основаниям либо Российская Федерация в соответствии с установленными процедурами выступала против принятия международного стандарта или отдельного его положения (ст. 12 «Принципы стандартизации»).

Идея использования международных стандартов в российском фитосанитарном законодательстве уже давно предложена и активно обсуждается в научном сообществе (Орлинский, 2004, №11; Гричанов, Карлик, 2007, №7). Для реализации этой идеи в интересах отечественного сельскохозяйственного производства имеются все необходимые условия, в том числе и правовое обеспечение (см. раздел Обзора − 5.3). При этом считается обязательным этап адаптации международных стандартов к условиям российского законодательства, т.е. соблюдение всех требований фитосанитарной, экологической и продовольственной безопасности.

Однако следует признать, что за последние годы в силу разных причин разработка новых стандартов в РФ резко сократилась, а в области фитосанитарии практически прекратилась. Видимо, поэтому Закон в редакции от 30.12.2009 (№385-ФЗ) радикально упрощает процедуру принятия как регламентов, так и стандартов. Ныне они могут быть введены в действие нормативным правовым актом Ростехрегулирования (бывший Госстандарт). Это поможет стимулировать принятие многих из сотен разработанных, но не дошедших до правительства проектов регламентов и стандартов. Закон в новой

редакции разрешает с 1 июля 2010 г. применять международные стандарты и своды правил, принятые в Евразийском экономическом сообществе или Европейском союзе (ЕС), стандарты и своды правил иностранных государств, зарегистрированные в Федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов, а также надлежащим образом заверенные переводы на русский язык международных стандартов и сводов правил, принятые на учёт актом Ростехрегулирования. В настоящее время ведение Единой информационной системы по техническому регулированию возложено на ФГУП «Стандартинформ».

В этой работе надлежит также руководствоваться основными федеральными законами, действующими в правовом поле защиты и карантина растений:

«О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» (от 19.07.1997 №109-ФЗ),

«О карантине растений» (от 15.07.2000 №99-ФЗ),

«О семеноводстве» (от 17.12.1997 №149-ФЗ),

«О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (от 16.07.1998 №101-ФЗ),

«Об охране окружающей среды» (от 10.01.2002 № 7-ФЗ),

«Об экологической экспертизе» (от 23.11.1995 №174-ФЗ).

Таким образом, следует признать, что к настоящему времени сложилась представительная правовая база, которая позволяет начать работу по формированию национальной системы фитосанитарных стандартов. В процессе этой работы предстоит ревизия и обновление устаревших ГОСТов, СанПиНов и разработка на их основе новых фитосанитарных стандартов. Такой подход должен обеспечить соблюдение принципа преемственности работ по стандартизации. Этот принцип положен в основу стратегии развития национальной системы стандартизации.

Для обеспечения фитосанитарной безопасности необходимы и принципиально новые стандарты, отражающие современный уровень развития науки и производства, отвечающие требованиям новых экономических условий. Предстоит большая и ответственная работа, для выполнения которой потребуются усилия многих специалистов, в том числе занимающихся вопросами стандартизации.

Начинать эту работу необходимо с обновления терминологических ГОСТов. Последние из них были изданы: в 1975 г. − по карантину растений, в 1981 г. − по защите растений, в 1983 г. − по охране и защите лесов. За это время некоторые термины устарели и почти не используются. Появились новые, уже признанные и используемые, но

их необходимо ввести в научный и деловой оборот на законных основаниях, то есть путем стандартизации в установленном порядке. Роль терминологии всегда была очевидной и бесспорной, а в современных экономических условиях она возрастает по мере перехода на договорные отношения, которые становятся основной формой правового регулирования научной и практической деятельности. Для всех участников любого договора требуется однозначное понимание и толкование используемых терминов и определений, а это возможно только при наличии соответствующих стандартов.

С образованием Таможенного союза (Россия, Белоруссия и Казахстан) потребовались межгосударственные терминологические стандарты, в том числе по карантину и защите растений (Гричанов, Карлик, 2012, №12). Новый стандарт необходим для проведения согласованной политики в области обеспечения фитосанитарной безопасности территории Таможенного союза и СНГ. При подготовке нового стандарта по терминам и определениям необходимо учитывать Глоссарий, утвержденный ФАО как международный стандарт по фитосанитарным мерам («Глоссарий фитосанитарных терминов» ФАО, см. Приложение к журналу «Защита и карантин растений», 2004, №12).

Далее встает основной вопрос о необходимости регламентировать в соответствии с Законом фитосанитарные мероприятия, которые используются в сельском и лесном хозяйстве. Разработка в этих целях национальных стандартов, стандартов организаций и/или сводов правил придаст юридическую силу защитным мероприятиям, сделает их более упорядоченными (технологичными), отвечающими современным требованиям по обеспечению фитосанитарной безопасности и в агроценозах, и в лесах. В целях оптимизации этой большой законотворческой работы необходим единый национальный стандарт по общим принципам разработки фитосанитарных правил и технологий для обеспечения фитосанитарного благополучия и фитосанитарной безопасности на территории РФ.

ВИЗР определил и официально заявил перечень основных фитосанитарных стандартов, которые должны разрабатываться на основных направлениях практической деятельности:

- методы контроля качества протравливания семенного и посадочного материала;
- методы определения зараженности и поврежденности зерна болезнями и вредителями;
- фитосанитарные правила и технологии защиты основных сельскохозяйственных культур (зерновые, кукуруза, картофель, сахарная свекла, подсолнечник), охраны

и защиты лесов.

Путем стандартизации необходимо также регламентировать большую практическую работу, которую принято называть «фитосанитарный мониторинг». Во всех без исключения технологиях фитосанитарный мониторинг рассматривается как важнейший этап, определяющий стратегию и тактику защитных мероприятий. Под «фитосанитарным мониторингом» следует понимать: «… систему наблюдений за состоянием защищенности экосистем, их компонентов или продукции растительного происхождения от вредных организмов, наблюдений за вредными организмами и влияющими на них факторами окружающей среды, проводимых в постоянном режиме для анализа, оценки, и прогноза фитосанитарной обстановки на определенной территории, а также для определения причинно-следственных связей между состоянием растений и воздействием факторов среды обитания» (Гричанов, 2009, №4). Наблюдения проводятся на единой методической основе. Приказом МСХ РФ (от 21.07.2000 №213) фитосанитарный мониторинг в числе прочих обязательных мероприятий включен в Единую систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в части защиты сельскохозяйственных растений от особо опасных вредителей и болезней.

По различным аспектам фитосанитарного мониторинга существует обширная научно-методическая литература, включающая:

– руководства по контролю за фитосанитарным состоянием посевов и насаждений основных сельскохозяйственных культур и лесных массивов;

– методические указания и рекомендации по учету и выявлению отдельных видов вредных организмов;

– фундаментальные работы по прогнозированию (с различной заблаговременностью) распространения и развития популяций особо опасных вредных организмов;

– законченные научные разработки по выявлению закономерностей и установлению причинно-следственных связей между состоянием экосистем и агроклиматическими факторами, влияющими на них и популяции вредных организмов.

Очевидно, что весь накопленный и опубликованный опыт фитосанитарных наблюдений и обследовательской работы в агроценозах и лесах должен быть использован при разработке национальных стандартов и сводов правил по фитосанитарному мониторингу. Такие нормативные правовые документы необходимы для применения и исполнения (на добровольной основе) технического регламента «О требованиях к фитосанитарной безопасности на территории РФ».

Таким образом, в результате реформы в системе технического регулирования бу-

дет создан новый тип нормативных правовых документов − технические регламенты, национальные и межгосударственные стандарты. Учитывая масштабы и всю сложность реализации поставленных реформой задач, Закон устанавливает переходный период, в течение которого будет действовать старая нормативно-правовая база и создаваться новая применительно к современным экономическим условиям.

5.3. Гармонизация российского и международного фитосанитарного законодательства

Вступление России во Всемирную торговую организацию (ВТО) ставит новые задачи правового регулирования в области фитосанитарии. В первую очередь это касается гармонизации российского и международного фитосанитарного законодательства. Под «гармонизацией» в данном случае следует понимать: *«разработку, признание и применение разными странами фитосанитарных мер, основанных на общих стандартах»* («Глоссарий фитосанитарных терминов» ФАО, Приложение к журналу «Защита и карантин растений», 2004, №12).

Предстоит большая законотворческая работа, которая должна обеспечить паритетные условия во взаимоотношениях России со странами-членами ВТО. Во-первых, необходимо сохранить суверенное право России на фитосанитарную, экологическую и продовольственную безопасность; во-вторых, устранить излишние и необоснованные административные и технические барьеры на пути развития торговых отношений России с другими странами.

Необходимость соблюдения паритетных условий в правовых отношениях между странами-членами ВТО зафиксирована в документах, признанных международным сообществом для обоснования фитосанитарных мер. Это – «*Соглашение по техническим барьерам в торговле» ВТО, «Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер» ВТО, «Международная конвенция по защите растений» (МКЗР) ФАО.* Названные документы рассматриваются как основополагающие и используются при разработке национальных фитосанитарных стандартов и регламентов.

Правила, нормы и требования, имеющие наибольшее значение для эффективной работы карантинных служб России и стран СНГ, разрабатываются ведущими европейскими организациями в области фитосанитарии. Это – постоянно действующий Секретариат МКЗР при Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО) и ЕОКЗР, куда с 1957 г. входит и Россия. Анализ деятельности этих организа-

ций показал, что развитие международного (европейского) фитосанитарного законодательства идет по пути разработки и внедрения в сельскохозяйственное производство стандартных технологий по обеспечению фитосанитарного благополучия. На это, в частности, направлены принятые Секретариатом МКЗР в последние годы международные стандарты: №21 «*Анализ фитосанитарных рисков для регулируемых некарантинных вредных организмов*» (2004) и №22 «*Требования для выделения регионов низкого распространения вредных организмов*» (2005).

ЕОКЗР, начиная с 1994 г., в числе прочих регламентов подготовлены и введены в действие *«Стандарты здоровых технологий защиты растений».* Они представлены в 33 документах и предназначены для защиты всех основных культур, выращиваемых на территории стран Евросоюза. Для каждой сельскохозяйственной культуры стандартная (типовая) фитосанитарная технология включает: обоснование цели ее создания, сферу применения, фитосанитарные правила, устанавливающие обязательные требования, несоблюдение которых создает угрозу размножения и распространения особо опасных вредителей, болезней и сорняков. Для каждого вредного организма приведены особенности его биологии и развития, основные методы фитосанитарного мониторинга, стратегии управления численностью, примеры действующих веществ для химической защиты растений и (или) перечень полезных организмов для биологической борьбы с вредными организмами.

Существует довольно обширная база документов регулирующих правовые отношения в области защиты и карантина растений между странами-членами ВТО, ФАО и ЕОКЗР. Эти документы регулярно публикуются на английском и французском языках в официальных периодических изданиях, а также представлены на сайтах международных организаций: ВТО (*www.wto.org*), ФАО (*www.fao.org*), ЕОКЗР (*www.eppo.org*). Так, например, ФАО с 2010 г. поддерживает русскоязычный сайт «Саранча на Кавказе и в Центральной Азии» (http://www.fao.org/ag/locusts-CCA/ru) в рамках международного соглашения, к которому присоединилась и Россия.

Многие стандарты ЕОКЗР могут быть адаптированы к условиям России и использоваться в установленном порядке без привлечения значительных материальных средств, не нарушая действующего фитосанитарного законодательства. К сожалению, большая часть этих документов еще неизвестна специалистам в России и других странах СНГ. Поэтому ЕОКЗР разработана специальная программа по переводам на русский язык международных фитосанитарных стандартов (Орлинский, 2004, №9). К настоящему моменту в Федеральном агентстве по техническому регулированию и метро-

логии зарегистрированы переводы на русский язык всех стандартов МСФМ и ряда региональных стандартов по фитосанитарным мерам ЕОКЗР (http://www.vniikr.ru/Techn.html). Некоторые из документов опубликованы в журнале «Защита и карантин растений».

В ЕОКЗР рассматривается вопрос о принятии русского языка в качестве официального наряду с английским и французским в связи с увеличением числа стран вступивших в эту организацию и ранее входивших в состав Советского Союза. Решение этого принципиального вопроса значительно облегчит доступ русскоязычному сообществу специалистов к международным фитосанитарным стандартам, позволит им участвовать в подготовке новых нормативных документов уже на правах членов организации.

Важным этапом на пути гармонизации российского и международного фитосанитарного законодательства следует также считать принятие Россией нового пересмотренного текста *«Международной конвенции по защите растений»*. Документ одобрен 29-ой сессией ФАО в 1997 г. и принят Постановлением Правительства РФ от 18.12.2001 №874 (Международная конвенция … , 2004, №9). В развитие этого направления правового регулирования было принято Постановление Правительства РФ «Об обеспечении гармонизации российских санитарно-эпидемиологических требований, ветеринарно-санитарных и фитосанитарных мер с международными стандартами» (от 28.09.2009 №761). Теперь национальные правовые акты, устанавливающие фитосанитарные меры подлежат экспертизе на предмет их соответствия документам международных организаций, действующих в рамках МКЗР.

Что касается общей правовой базы по защите растений, то в России до сих пор не существует типовых фитосанитарных технологий аналогичных стандартам ЕОКЗР по фитосанитарным мерам. Вместе с тем, именно такие специальные технологии, обладающие юридической силой, необходимы для обеспечения фитосанитарного благополучия в соответствии с современными требованиями сельскохозяйственного производства. Такие технологии представляют собой упорядоченные системы фитосанитарных мероприятий, направленных на предотвращение размножения и распространения опасных вредителей, возбудителей болезней культурных растений, сорных растений и на ликвидацию очагов карантинных объектов. К основным мероприятиям, составляющим фитосанитарные технологии, следует отнести: подготовку семенного и посадочного материала, использование устойчивых сортов, соблюдение севооборотов, зональ-

ные системы обработки почвы, фитосанитарная диагностика, мониторинг и прогноз, применение химических и биологических средств защиты растений. Все названные мероприятия рассматриваются как объекты правового регулирования и должны соответствовать требованиям безопасности для граждан, имущества всех видов и объектов, животных и растений, окружающей среды, одновременно защищая культурные растения и сельскохозяйственную продукцию от вредных организмов.

Фитосанитарные технологии по своему содержанию и целевому назначению представляют собой не что иное, как интегрированные системы защиты растений на современном уровне знаний и развития сельскохозяйственного производства. Широкое внедрение фитосанитарных технологий, отвечающих основным принципам интегрированной защиты растений, требует, в том числе и правового обеспечения на законодательном уровне. В случае принятия Закона «Об интегрированной защите растений», как предлагал в свое время академик РАСХН В.А.Захаренко (Защита и карантин растений 1999, №12), такие научно обоснованные системы (технологии) могли бы получить статус нормативных документов и войти в правовое поле защиты растений. Эффективно действующее правовое поле способствовало бы гармонизации российского и международного (европейского) фитосанитарного законодательства.

ЛИТЕРАТУРА

Буров В.Н. Регуляторы развития и поведения насекомых // Защита и карантин растений, 2002, №7, с. 16-17.

Васютин А.С., Сметник А.И., Мордкович Я.Б. и др. Карантин растений в Российской Федерации. М.: Колос. 2001. 376 с.

«Глоссарий фитосанитарных терминов» ФАО // Приложение к журналу «Защита и карантин растений», 2004, №12).

Гричанов И.Я. Требования к безопасности объектов технического регулирования, необходимых для обеспечения ветеринарно-санитарного и фитосанитарного благополучия на территории Российской Федерации // Защита и карантин растений, 2005, №9, с. 13-15.

Гричанов И.Я. О фитосанитарной терминологии // Защита и карантин растений, 2009, №4, с. 18-19.

Гричанов И.Я., Карлик Ф.А. Гармонизация правового поля защиты растений при вступлении России в ВТО // Защита и карантин растений, 2007, №7, с. 4-8.

Гричанов И.Я., Карлик Ф.А. «Защита растений. Термины и определения». Вынесен на обсуждение проект нового ГОСТа // Защита и карантин растений, 2012, №12, с. 40.

Долженко В.И. Разрабатывается проект регламента, определяющего правила безопасного обращения с пестицидами // Защита и карантин растений, 2005, №6, с. 7-8.

Долженко В.И. Повысить фитосанитарную безопасность Российской Федерации. // Защита и карантин растений, 2011, №2, с. 4-7.

Долин Е.М. Виды ответственности за нарушение законодательства о безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами // Агро−XXI, 1998, №7, с 16-17.

Захаренко В.А. Научное и правовое обеспечение защиты растений на пороге XXI столетия // Защита и карантин растений, 1999, №12, с. 6-7.

Захаренко В.А. Нужны ли нам чрезвычайные фитосанитарные и экологические ситуации // Защита и карантин растений, 2002, №12, с. 8.

Захаренко В.А. Комментарий к Федеральному закону «О техническом регулировании» (от 27.12.2002 №184-ФЗ) // Защита и карантин растений, 2003, №2, с. 16.

Захаренко В.А. и др. Может быть совершена серьезная ошибка. Обращение к Президенту РФ В.В.Путину // Защита и карантин растений, 2004, №11, с. 2.

Захаренко В.А. Продовольственная программа России и фитосанитарная безопасность агроценозов. // Защита и карантин растений, 2011, №9, с. 7-9.

Ижевский С.С. Метод оценки фитосанитарного риска // Защита и карантин растений, 2003, №9, . 31-34.

Квашнин Ю.А. Государственная экологическая экспертиза и оценка воздействия пестицидов и агрохимикатов на окружающую среду // Защита и карантин растений, 2011: №4, с. 64-65; №5 (продолжение), с. 65-67; №6 (продолжение), с. 51.

Ковалев Б.Г., Кузин А.А., Атанов Н.М. Процедуру регистрации феромонов в России следует упростить // Защита и карантин растений, 2010, №7, с. 8-9.

Коган Э.Э. Вопросы к законодателям // Защита и карантин растений, 1998, №11, с. 10-11.

Козлов В.А., Лебедева К.В. Упростить систему регистрации // Защита и карантин растений, 2002, №7, с. 17-18.

Лысов А.К. Требования к безопасности технических средств и процессов применения пестицидов // Защита и карантин растений, 2005, №8, с. 9-10.

Магомедов У.Ш. АФР − основа Перечня карантинных вредных организмов. // Защита и карантин растений, 2009, №9, с. 36-37.

Международная конвенция по карантину и защите растений // Защита и карантин растений, 2004, №9, с. 14-23.

Меморандум о сотрудничестве (с Пакистаном) // Защита и карантин растений, 1996, №11, с. 35.

Орехов Д.А. В Госхимкомиссии РФ // Защита и карантин растений, 1999, №1, с. 10.

Орехов Д.А. Дела и планы Госхимкомиссии Российской Федерации // Защита и карантин растений, 2001, №2, с. 4-5.

Орлинский А.Д. Перспективы применения анализа фитосанитарного риска в России // Защита и карантин растений, 2002, №10, с. 26-35.

Орлинский А.Д. Программа ЕОКЗР по переводам на русский язык международных фитосанитарных документов // Защита и карантин растений, 2004, №9, с. 24-25.

Орлинский А.Д. Программы ФАО по усилению фитосанитарных возможностей стран бывшего СССР // Защита и карантин растений, 2004, №11, с. 8-10.

Орлинский А.Д. Анализ фитосанитарного риска в России. Автореф. … д-ра биол. наук. М., 2006. 45 с.

Павлюшин В.А. и др. Нельзя экономить на безопасности государства и на здоровье его граждан! // Защита и карантин растений, 2003, №6, с. 4-5.

Перечень особо опасных для продукции растительного происхождения вредных организмов // Вестник защиты растений, 2010, №4, с. 73.

Перечень опасных для продукции растительного происхождения вредных организмов // Вестник защиты растений, 2010, №4, с. 74-75.

Перечни опасных и особо опасных для растений и продукции растительного происхождения вредных организмов. // Третий Всероссийский съезд по защите растений (16-20 декабря 2013 г., СПб). Фитосанитарная оптимизация агроэкосистем: материалы съезда в трех томах. СПб, 2013. Том 1, с. 459-463.

«Порядок ввоза в Российскую Федерацию и порядок вывоза из Российской Федерации пестицидов и агрохимикатов», «Правила торговли пестицидами и агрохимикатами в Российской Федерации», «Порядок сертификации пестицидов и агрохимикатов в Российской Федерации» // Защита и карантин растений, 1998, №3, с. 17.

Россия и Китай заключили Конвенцию о сотрудничестве в области карантина и защиты растений // Защита и карантин растений, 1997, №7, с. 30.

Ротарь И.А. Правовая охрана сельскохозяйственных культур от вредителей, болезней и сорняков. Автореф. … канд. юр. наук. М., 1989. 22 с.

Смит Я.М., Орлинский А.Д. Анализ фитосанитарного риска // Защита и карантин растений, 1998, №1, с. 18-22.

Соглашение о сотрудничестве в области карантина растений между Россией Украиной // Защита и карантин растений, 1997, №7, с. 28-29.

Соглашение о сотрудничестве в области карантина растений Правительства Российской Федерации и Туркменистана // Защита и карантин растений, 1996, №7, с. 30-32.

Соглашение о сотрудничестве в области карантина и защиты растений между Правительством Российской Федерации и Правительством Социалистической Республики Вьетнам // Защита и карантин растений, 2000, №11, с. 33.

Тряхов Н.Д., Скупова Т.В. Международное сотрудничество Российской Федерации в сфере карантина растений // Защита и карантин растений, 2010, №5, с. 8-10.

Уведомление о разработке технического регламента // Вестник технического регулирования, 2008, №9 (58), Приложение №1, с. 3.

Уведомление о завершении публичного обсуждения проекта технического регламента // Вестник технического регулирования, 2008, №11 (60), с. 102.

Устав по защите растений в СССР (от 29.07.1981) // Защита растений, 1981, №10, с. 16-18.

Ученые выразили Президенту РФ обоснованную озабоченность по поводу намечаемого внесения в Федеральный закон «О карантине растений» непродуманных изменений // Защита и карантин растений, 2010, №12, с. 4-5.

Юридическая энциклопедия. Под ред. М.Ю.Тихомирова. Изд. 5-е, доп. и перераб. Юринформцентр. М. 2006. 972 с.

ПРИЛОЖЕНИЕ. ИСТОЧНИКИ ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ*

Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993).

Федеральные законы:

«О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» (от 19.07.1997 №109-ФЗ);

«О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (от 16.07.1998 №101-ФЗ);

«О карантине растений» (от 15.07.2000 №99-ФЗ);

«О качестве и безопасности пищевых продуктов» (от 02.01.2000 №29-ФЗ);

«О семеноводстве» (от 17.12.1997 №149-ФЗ, в ред. от 08.11.2007 №258-ФЗ);

«О развитии сельского хозяйства» (от 29.12.2006 №264-ФЗ);

«Об охране окружающей среды» (от 10.01.2002 №7-ФЗ);

«О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (от 30.03.1999 №52-ФЗ);

«Об экологической экспертизе» (от 23.11.1995 №174-ФЗ);

«О лицензировании отдельных видов деятельности» (от 08.08.2001 №128-ФЗ);

«О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (от 26.12.2008 №294-ФЗ);

«О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (от 21.12.1994 №68-ФЗ);

«Об информации, информационных технологиях и защите информации» (от 27.07.2006 №149-ФЗ);

«О техническом регулировании» (от 27.12.2002 №184-ФЗ).

Кодексы Российской Федерации и комментарии к ним

Уголовный Кодекс Российской Федерации (от 13.06.1996 №63-ФЗ);

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (от 30.12.2001 №195-ФЗ);

Земельный Кодекс Российской Федерации (от 25.10.2001 №136-ФЗ);

* В настоящем Обзоре использована информационно-поисковая правовая система «КонсультантПлюс».

Основы лесного законодательства Российской Федерации (введены в действие Законом Российской Федерации от 06.03.1993 №4613-1);

Лесной Кодекс Российской Федерации (от 29.01.1997 №22-ФЗ);

Лесной Кодекс Российской Федерации (от 04.12.2006 №200-ФЗ);

Трудовой кодекс Российской Федерации (от 30.12.2001 №197-ФЗ);

Агапов А.Б. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. 2-е изд., испр. и доп. В 2-х кн. М.: «Статут». 2004. 1-я кн. – 829 с; 2-я кн. – 876 с.

Борисов А.Б. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) с постатейными материалами. М.: «Книжный мир». 2009. 1120 с.

Бриллиантов А.В. (ред.). Комментарий к Уголовному Кодексу Российской Федерации (постатейный). М.: «Проспект». 2010. 1392 с.

Гуев А.Н. Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. 4-е изд., перераб. и доп. М.: «Экзамен». 2009. 990 с.

Лебедев В.М. (отв. ред.). Комментарий к Уголовному Кодексу Российской Федерации. 9-е изд., доп. и перераб. М.: 2010. 919 с.

Мозяков В.В. (ред.). Комментарий к Уголовному Кодексу Российской Федерации (Расширенный уголовно-правовой анализ). 3-е изд., доп. и перераб. М.: «Экзамен». 2004. 912 с.

Салищева Н.Г. (ред.). Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный). 6-е изд., перераб. и доп. М.: «Проспект». 2009. 663 с.

Скуратов Ю.И., Лебедев В.М. (общ. ред.). Комментарий к Уголовному Кодексу Российской Федерации. Изд. 2-е, изм. и доп. М.: ИНФРА М-Норма. 1997. 832 с.

Чижевский В.С. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) с постатейными материалами. 10-е изд., перераб. и доп. М.: «Книжный мир». 2009. 1184 с.

Указы и распоряжения Президента Российской Федерации

«Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации» (от 30.01.2010 №120);

«О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)» (от 19.11.2002 №1336);

«О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (от 09.03.2004 №314).

Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации

«О Государственной службе защиты растений Министерства сельского хозяйства Российской Федерации» (от 09.10.2000 №756);

«О Государственной службе по карантину растений в Российской Федерации» (от 23.04.1992 №268);

«Правила осуществления государственного карантинного фитосанитарного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации» (от 29.06.2011 №502);

«План мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг, оказываемых федеральными органами исполнительной власти, в сфере сельского хозяйства» (от 09.03.2010 №299-р);

«Об официальной национальной организации по карантину и защите растений» (от 29.05.2006 №329);

«О Министерстве сельского хозяйства РФ» (от 12.06.2008 №450);

«Вопросы Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору» (от 08.04.2004 №201);

«О Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору» (от 30.06.2004 №327);

«О мерах по обеспечению деятельности Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору» (от 08.12.2004 №754);

«О государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации и о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании» (от 24.07.2000 №554);

«О порядке проведения государственной экологической экспертизы» (от 11.06.1999 №698);

«О проведении экспертизы некачественных и опасных продовольственного сырья и пищевых продуктов, их использовании или уничтожении» (от 29.09.1997 №1263);

«Правила санитарной безопасности в лесах» (от 29.06.2007 №414);

«Правила государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (от 01.03.2001 №154);

«Программа разработки технических регламентов на 2004-2006 г.г.» (от 06.11.2004 №1421-р);

«О Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (от 30.12.2003 №794);

«О принятии Российской Федерацией пересмотренного текста Международной конвенции по защите растений» (от 18.12.2001 №874);

«О создании федерального государственного учреждения «Российский сельскохозяйственный центр» (от 05.05.2007 №566-р);

«О внесении изменений в Распоряжение Правительства РФ от 06.11.2004 №1421-р» (от 28.12.2007 №1930-р); документ утратил силу с 27.01. 2011 в связи с изданием распоряжения Правительства РФ от 27.01.2011 №86-р;

«Об организации и осуществлении Государственного мониторинга окружающей среды (Государственного экологического мониторинга)» (от 31.03.2003 №177);

«Правила организации и осуществления авиационных работ по охране и защите лесов» (от 19.06.2007 №385);

«О сортовом и семенном контроле сельскохозяйственных растений в Российской Федерации» (от 15.10. 1998 №1200);

«Об административной реформе» (от 18.12.2002 №МК-П26-49);

Концепция развития национальной системы стандартизации (от 28.02.2006 №266-р);

«Об обеспечении гармонизации российских санитарно-эпидемиологических требований, ветеринарно-санитарных и фитосанитарных мер с международными стандартами» (от 28.09.2009 №761).

«О проведении семенного контроля семян лесных растений» (от 31.10.1998 №1269).

Приказы Минсельхоза (Минсельхозпрода)

«Об организации защиты сельскохозяйственных растений в Российской Федерации» (от 27.08.1999 №620);

«О функциональной подсистеме защиты сельскохозяйственных растений единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (от 21.07.2006 №213);

«Правила обеспечения карантина растений при ввозе подкарантинной продукции на территорию Российской Федерации, а также при ее хранении, перевозке, транспортировке, переработке и использовании» (от 29.12.2010 №456);

«Правила проведения карантинных фитосанитарных обследований» (от 22.04.2009 №160);

«Порядок проведения карантинного фитосанитарного мониторинга на территории Российской Федерации» (от 09.07.2009 №269);

«Типовые требования к оборудованию и техническому оснащению зданий, помещений и сооружений, необходимые для организации карантинного фитосанитарного контроля, осуществляемого в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации» (от 23.06.2008 №271);

«О передаче Госхимкомиссии РФ дополнительных функций» (от 16.11.2000 №920);

«Порядок государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов» (от 22.04.2002 №421);

«Порядок государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов» (от 10.07.2007 №357);

«О внесении изменений в Приказ Минсельхоза РФ от 22.04.2002 №421» (от 21.02.2005 №22);

«Положение о Межведомственной комиссии по вопросам безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами» (от 06.11.2008 №493);

«Об установлении и упразднении карантинной фитосанитарной зоны, установлении и отмене карантинного фитосанитарного режима, о наложении и снятии карантина» (от 13.02.2008 №43);

«Об организации работ по выдаче импортных карантинных разрешений» (от 13.02.2007 №84);

«Об организации работ по выдаче фитосанитарных сертификатов и карантинных сертификатов» (от 14.03.2007 №163);

«Перечень карантинных объектов (вредителей растений, возбудителей болезней растений и растений-сорняков)» (от 26.12.2007 №673);

«О порядке аккредитации апробаторов сортовых посевов сельскохозяйственных растений» (от 06.10.1999 №690).

«О порядке проведения сертификации семян сельскохозяйственных и лесных растений» (от 08.12.1999 №859).

Приказы Минздрава (Минздравсоцразвития)

«О токсиколого-гигиенической экспертизе пестицидов и агрохимикатов (от 31.01.2002 №24).

Приказы Минприроды, Госкомэкологии и Рослесхоза

«Порядок организации и осуществления лесопатологического мониторинга» (утвержден Приказом Министерства природных ресурсов РФ от 09.07.2007 №174);

Приказ Рослесхоза от 29.12.2007 №523 об утверждении следующих методических документов (руководств):

- по проектированию, организации и ведению лесопатологического мониторинга;
- по проведению санитарно-оздоровительных мероприятий;
- по планированию, организации и ведению лесопатологических обследований;
- по локализации и ликвидации очагов вредных организмов.

«Инструкция по авиационной охране лесов» (утверждена приказом Рослесхоза от 22.09.1997 №122);

«Санитарные правила в лесах Российской Федерации» (утверждены приказом Рослесхоза от 15.01.1998);

«Положение о защите лесов от вредителей и болезней леса» (утверждено приказом Рослесхоза от 19.03.1998);

«Наставление по защите лесных культур от вредных насекомых и болезней» (утверждено приказом Рослесхоза от 03.06.1997);

«Положение о функциональной подсистеме охраны лесов от пожаров и защиты их от вредителей и болезней леса» (от 21.11.2005 №308);

«Об оценке воздействия на окружающую среду в Российской Федерации» (приказ Госкомэкологии от 16.05.2000 №372).

Государственные стандарты (ГОСТы), Санитарные правила и нормы (СанПиНы) и другие нормативно-правовые документы

ГОСТ 20562-75. Карантин растений: Термины и определения.

ГОСТ 21507-81. Защита растений: Термины и определения.

ГОСТ 17.6.1.01-83. Охрана и защита лесов. Термины и определения.

ГОСТ Р 22.0.04-95. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Биолого-социальные чрезвычайные ситуации. Термины и определения.

ГН 1.1.546-96. Гигиенические нормативы содержания пестицидов в объектах окружающей среды (перечень).

СанПиН 1.2.1077-01. Гигиенические требования к хранению, применению и транспортировке пестицидов и агрохимикатов.

ГОСТ 12.3.041-86. Применение пестицидов для защиты растений. Требования безопасности.

СанПиН 1.2.2584-10. Гигиенические требования к безопасности процессов испытаний, хранения, перевозки, реализации, применения, обезвреживания и утилизации пестицидов и агрохимикатов. СанПиН 1.2.1330-03. Гигиенические требования к производству пестицидов и агрохимикатов.

Р 50.1.046-2003. Рекомендации по выбору форм и схем обязательного подтверждения соответствия продукции при разработке технических регламентов.

ГОСТ (Р 1.5-2004). Стандартизация в Российской Федерации. Стандарты национальные Российской Федерации. Правила построения, изложения, оформления и обозначения.

Другие официальные документы в сфере защиты и карантина растений

Обращение участников Всероссийского съезда по защите растений к Президенту Российской Федерации Б.Н.Ельцину (4-9 декабря 1995 г., СПб) // Защита и карантин растений, 1996, №3, с. 11;

Постановление Всероссийского съезда по защите растений (4-9 декабря 1995 г., СПб) // Защита и карантин растений, 1996, №3, с. 9-10;

Постановление Комитета Государственной Думы по экологии «О мерах по обеспечению экологической безопасности при хранении и утилизации пестицидов и агрохимикатов» (от 22.04.2004);

Постановление Межведомственной комиссии Совета безопасности РФ «Обеспечение экологической безопасности при обращении с пестицидами и агрохимикатами» (от 28.02.2002);

Постановление Межведомственной комиссии Совета безопасности РФ «О состоянии и мерах по защите окружающей среды и здоровья населения от воздействия стойких органических загрязнителей» (от 10.12.2003);

Государственный каталог пестицидов и агрохимикатов, разрешенных для применения на территории Российской Федерации (ежегодное издание);

Проекты законов о защите и карантине растений

Проект Закона Союза Советских Социалистических Республик о защите растений, охране здоровья населения и окружающей среды // Защита растений, №7, 1991, с. 3-5.

Закон Российской Федерации о защите растений (проект) // Защита растений, №4, 1993, с. 3-6.

Закон Российской Федерации «О защите растений» (проект) // Защита и карантин растений, №1, 1999, с. 5-8.

Проект нового Федерального закона «О карантине растений» (опубликован 17.08.2010).

Международные фитосанитарные документы и международные стандарты по фитосанитарным мерам (МСФМ), действующие в странах Европейского Союза

«Международная конвенция по защите растений (МКЗР)», разработана ФАО (1951 г., Рим), пересмотрена в 1979 г. и дополнена в 1987 г. (в ред. 1997 г.).

«Соглашение по техническим барьерам в торговле (ТБТ)», принято ВТО (1994 г.).

«Соглашение по применению санитарных и фитосанитарных мер (СФС)», принято ВТО (1994 г.).

МСФМ №1 Фитосанитарные принципы карантина растений и защиты растений и применение фитосанитарных мер в международной торговле 3367/ISPM 30.04.2008.

МСФМ №2 Структура анализа фитосанитарного риска 3859/ISPM 27.02.2009.

МСФМ №3 Руководство по экспорту, перевозке, импорту и выпуску агентов биологической борьбы и других полезных организмов (2005 год) 3368/ISPM 30.04.2008.

МСФМ №4 Требования по установлению свободных зон 3369/ISPM 30.04.2008.

МСФМ №5 Глоссарий фитосанитарных терминов (2012 год) 6507/ISPM 30.10.2012.

МСФМ №6 Руководство по надзору 3374/ISPM 30.04.2008.

МСФМ №7 Система сертификации на экспорт 3375/ISPM 30.04.2008.

МСФМ №8 Определение статуса вредного организма в зоне 3376/ISPM 30.04.2008.

МСФМ №9 Руководство по программам ликвидации вредных организмов 3377/ISPM 30.04.2008.

МСФМ №10 Требования по установлению свободных мест и участков производства 3378/ISPM 30.04.2008.

МСФМ №11 Анализ фитосанитарного риска для карантинных вредных организмов, включая анализ риска для окружающей среды и риска, представляемого живыми модифицированными организмами 3903/ISPM 31.03.2009.

МСФМ №12 Руководство по фитосанитарным сертификатам 3379/ISPM 30.04.2008.

МСФМ №13 Руководство по нотификации о несоответствии и экстренном действии 3380/ISPM 30.04.2008.

МСФМ №14 Использование комплексных мер по борьбе с вредными организмами в Системах риск-менеджмента системах 4503/ISPM 31.03.2010.

МСФМ №15 Руководство по регулированию древесных упаковочных материалов в международной торговле 3389/ISPM 30.04.2008.

МСФМ №15 Руководство по регулированию древесных упаковочных материалов в международной торговле (2009 год) 6136/ISPM 30.03.2012.

МСФМ №16 Регулируемые некарантинные вредные организмы: концепция и применение 3390/ISPM 30.04.2008.

МСФМ №17 Оповещение о вредных организмах 3391/ISPM 30.04.2008.

МСФМ №18 Руководство по использованию облучения в качестве фитосанитарной меры 3860/ISPM 27.02.2009.

МСФМ №19 Руководство по перечням регулируемых вредных организмов 3392/ISPM 30.04.2008.

МСФМ №20 Руководство по фитосанитарной системе регламентации импорта 3393/ISPM 30.04.2008.

МСФМ №21 Анализ фитосанитарного риска для регулируемых некарантинных вредных организмов 4166/ISPM 31.08.2009.

МСФМ №22 Требования по установлению зон с низкой численностью вредных организмов 3861/ISPM 27.02.2009.

МСФМ №23 Руководство по досмотру 3394/ ISPM 30.04.2008.

МСФМ №24 Руководство по установлению и признанию эквивалентности фитосанитарных мер 3395/ ISPM 30.04.2008.

МСФМ №25 Транзитные грузы 3862/ISPM 27.02.2009.

МСФМ №26 Установление зон, свободных от плодовых мух 3863/ISPM 27.02.2009.

МСФМ №27 Диагностические протоколы для регулируемых вредных организмов 3864/ISPM 27.02.2009.

МСФМ №28 Фитосанитарные обработки против регулируемых вредных организмов 3904/ ISPM 31.03.2009.

МСФМ №29 Признание свободных зон и зон с низкой численностью вредных организмов 3865/ISPM 27.02.2009.

МСФМ №30 Установление зон с низкой численностью плодовых мух (TEPHRITIDAE) 4167/ISPM 31.08.2009.

МСФМ №31 Методики отбора образцов от грузов 6137/ISPM 30.03.2012.

МСФМ №32 Классификация грузов согласно их карантинному статусу 4504/ISPM 31.03.2010.

МСФМ №33 Свободный от вредных организмов материал для микроклонального размножения и миниклубни картофеля (Solanum spp.), предназначенные для международной торговли (2010 год) 6138/ISPM 30.03.2012.

МСФМ №34 Создание и эксплуатация станций карантина растений после ввоза (2010 год) 5682/ISPM 29.07.2011.

Законодательные акты по карантину и защите растений, принятые в странах СНГ и Балтии

Закон Азербайджанской республики «О защите растений» // Защита и карантин растений, 1998, №6, с. 6-8.

Закон о фитосанитарном карантине (в Республике Молдова) // Защита растений, 1996, №1, с. 28-29.

Закон о защите растений (Республика Молдова) // Защита и карантин растений, 2000, №10, с. 4-6.

Закон Республики Беларусь «О защите растений» // Защита и карантин растений, 2006, №4, с. 18-26.

Закон Республики Казахстан «О карантине растений» // Защита и карантин растений, 1999, №8, с. 9-11.

Закон Республики Казахстан «О защите растений» // Защита и карантин растений, 2003, №6, с. 14-18.

Закон Республики Узбекистан «О защите сельскохозяйственных растений от вредителей, болезней и сорняков» (от 31.08.2000 №116-II).

Закон о защите растений (в Латвии) // Защита растений, 1995, №7, с. 9-10.

Карантинные правила (в Литве) // Защита и карантин растений, 1997, №9, с. 29.

Соглашение о сотрудничестве в области карантина растений (Принято главами правительств стран-участниц Содружества Независимых Государств 13 ноября 1992 г., Москва).

Соглашение Таможенного союза о карантине растений (С.-Петербург, 11 декабря 2009 г.).

«Об обеспечении карантина растений в Таможенном союзе» (Решение Комиссии Таможенного союза от 18.06.2010 №318, в ред. от 09.12.2011 №894).

«О вопросах в сфере применения фитосанитарных мер на единой таможенной территории Таможенного союза» (Решение Комиссии Таможенного союза от 18.11.2010 №454).

Перечень карантинных вредителей, болезней растений и сорняков (Утвержден Решением 6-ой Конференции по карантину растений государств-участников Содружества Независимых Государств и государств Балтии от 12-14 августа 1997 г.) // Защита и карантин растений, 1997, №11, с. 13.

Законодательные акты по карантину и защите растений, принятые в субъектах Российской Федерации

Закон о защите растений (в Краснодарском крае) // Защита и карантин растений, 1996, №2, с. 4-7.

Закон «О защите растений на территории Ростовской области» // Защита и карантин растений, 1998, №8, с. 8-11.

Закон о защите растений Саратовской области // Защита и карантин растений, 1997, №11, с. 16-18.

Закон «О карантине растений на территории Ставропольского края» // Защита и карантин растений, 1996, №8, с. 10-12.

Закон «О карантине растений на территории Ульяновской области» // Защита и карантин растений, 1997, №10, с. 27.

Ф.А. Карлик, с.н.с., к.б.н., karlikfa@yandex.ru
И.Я. Гричанов, рук.лаб., д.б.н., grichanov@mail.ru
Всероссийский НИИ защиты растений РАСХН (ВИЗР),
Россия, 196608, Санкт-Петербург, Пушкин, шоссе Подбельского, 3, ВИЗР

Содержание

Phytosanitary legislation of Russia. Analytical survey. Fedor A. Karlik & Igor Ya. Grichanov. St.Petersburg: VIZR RAAS, 2013. 80 p. («Plant Protection News, Supplements», N10).

Abstract

The analytical survey of the Russian phytosanitary legislation throughout the last 25 years is compiled. The main directions of legislative work are shown, concerning mainly agricultural production (plant protection) where the food safety is ensured, and the main volume of legal regulations of processes of crop production, storage, transportation and utilization is carried out. The radical changes happened in social and economic development of society have been considered: administrative reform, reforming of agro-industrial complex, and changes in the civil, land and forest legislation. Comments are provided on some regulations which have been adopted during this period and have had noticeable impact on development of the phytosanitary legislation. Problems of modern legal regulation in the field of plant protection and quarantine are discussed. Harmonization of Russian and international phytosanitary laws are considered.

Key words: Russia, phytosanitary, plant protection, plant quarantine, legislation, regulation.

Fedor A. Karlik, PhD, karlikfa@yandex.ru
Igor Ya. Grichanov, DSc, grichanov@mail.ru
All-Russian Institute of Plant Protection
Shosse Podbelskogo 3, VIZR
St. Petersburg-Pushkin 196608
RUSSIA

В серии *Приложение к журналу «Вестник защиты растений»* (ISSN 1815-3682 Print) опубликованы следующие монографии и сборники научных работ:

Igor Ya. Grichanov. Review of Afrotropical Dolichopodinae (Diptera: Dolichopodidae). St.Petersburg, 2004.

В.Г. Иващенко, Н.П. Шипилова, Л.А. Назаровская. Фузариоз колоса хлебных злаков. СПб, 2004.

В.В. Котова. Корневые гнили гороха и вики и меры защиты. СПб, 2004.

И.Я. Гричанов, Е.И. Овсянникова. Феромоны для фитосанитарного мониторинга вредных чешуекрылых. СПб, 2005.

Igor Ya. Grichanov. A checklist and keys to North European genera and species of Dolichopodidae (Diptera). St.Petersburg, 2006.

Igor Ya. Grichanov. A checklist and keys to Dolichopodidae (Diptera) of the Caucasus and East Mediterranean. St.Petersburg, 2007.

Лаборатория микологии и фитопатологии им. А.А. Ячевского ВИЗР. История и современность. Под редакцией А.П. Дмитриева. СПб, 2007.

В.В. Нейморовец. Полужесткокрылые насекомые (Heteroptera) Краснодарского края и Республики Адыгея. Список видов. Под редакцией И.Я. Гричанова. СПб, 2010.

Фауна и таксономия хищных мух Dolichopodidae (Diptera). Сборник научных работ. Под редакцией И.Я. Гричанова и О.П. Негробова. СПб, 2013.

Научное электронное издание.
ООО "ИННОВАЦИОННЫЙ ЦЕНТР ЗАЩИТЫ РАСТЕНИЙ"
Лицензия ПЛД №69-253. Подписано к печати 9 декабря 2013 г.